

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL

LETÍCIA PEREIRA DE ARAUJO

**AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO CONFLITO  
FEDERATIVO OCORRIDO DURANTE A CRISE DA COVID-19**

NITERÓI

2024

LETÍCIA PEREIRA DE ARAUJO

**AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO CONFLITO  
FEDERATIVO OCORRIDO DURANTE A CRISE DA COVID-19**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador:

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval

Niterói, RJ

2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A658d Araujo, Letícia Pereira de  
AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO CONFLITO  
FEDERATIVO OCORRIDO DURANTE A CRISE DA COVID-19 / Letícia  
Pereira de Araujo. - 2024.  
133 f.: il.

Orientador: Paulo Roberto dos Santos Corval.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Faculdade de Direito, Niterói, 2024.

1. Conflito federativo. 2. STF. 3. COVID-19. 4. Decisões. 5.  
Produção intelectual. I. Corval, Paulo Roberto dos Santos,  
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de  
Direito. III. Título.

CDD - XXX

LETÍCIA PEREIRA DE ARAUJO

**AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO CONFLITO  
FEDERATIVO OCORRIDO DURANTE A CRISE DA COVID-19**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Aprovada em 17/09/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval – Orientador  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Dr. Guilherme Peña de Moraes  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Dr. Marcelo Pereira de Almeida  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Dra. Gilsely Bárbara Barreto Santana  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Niterói, RJ

2024

## RESUMO

A dissertação dedica-se à atuação do Supremo Tribunal Federal frente aos conflitos federativos provocados pelas ações do governo federal durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, podendo ser caracterizado como um comportamento oportunista conforme os ensinamentos de Jenna Bednar. Adota-se uma abordagem teórica normativa e temporal, utilizando o método indutivo com apoio na abordagem explicativa. A análise jurisprudencial do STF é realizada com apoio nas referências teóricas de Jenna Bednar, Georg Simmel e Martha Arretche, para compreender a aplicação do direito no contexto das medidas adotadas pelos entes federativos durante a crise sanitária. O estudo é desenvolvido em três capítulos: o primeiro contextualiza o federalismo brasileiro, explorando eventos que resultaram na restrição do poder absoluto dos governantes até a adoção dos arranjos institucionais e com apoio no referencial teórico de Jenna Bednar, identificou-se os comportamentos oportunistas do governo federal na crise do coronavírus. O segundo utiliza o pensamento sociológico de Georg Simmel para compreender o conflito federativo em seu sentido positivo, analisando os efeitos e as dimensões processuais desse conflito para identificar o papel do STF na sua resolução. O terceiro capítulo se apoia no referencial teórico de Martha Arretche para analisar as dinâmicas do federalismo brasileiro e aplicando-se o procedimento metodológico de análise de conteúdo, analisou-se o "Painel de Ações Covid-19" fornecido pelo STF em relação às demandas relacionadas à pandemia e as estratégias adotadas pelos diferentes níveis de governo. A pesquisa identifica as contribuições do STF nos conflitos federativos durante o combate à pandemia de Covid-19, destacando a harmonização federativa alcançada pelo pretório excelso e os resultados apontam para a importância da distribuição de competências entre os entes federativos na adoção de medidas sanitárias, analisando o entendimento do STF sobre a simultaneidade dessas medidas.

**Palavras-chave:** Conflito Federativo; Covid-19, Supremo Tribunal Federal.

## RESUMEN

La disertación está dedicada a la actuación del Supremo Tribunal Federal frente a los conflictos federales provocados por la actuación del gobierno federal durante la pandemia de Covid-19 en Brasil, que puede caracterizarse como comportamiento oportunista según las enseñanzas de Jenna Bednar. Se adopta un enfoque teórico normativo y temporal, utilizando el método inductivo apoyado en el enfoque explicativo. El análisis jurisprudencial del STF se realiza con el apoyo de los referentes teóricos, Jenna Bednar, Georg Simmel, Martha Arretche, para comprender la aplicación de la ley en el contexto de las medidas adoptadas por las entidades federativas durante la crisis sanitaria. El estudio se desarrolla en tres capítulos: el primero contextualiza el federalismo brasileño, explorando eventos que resultaron en la restricción del poder absoluto de los gobernantes hasta la adopción de arreglos institucionales y con el apoyo del marco teórico de Jenna Bednar, los comportamientos oportunistas del gobierno federal fueron identificados en la crisis del coronavirus. El segundo utiliza el pensamiento sociológico de Georg Simmel para comprender el conflicto federativo en su sentido positivo, analizando los efectos y dimensiones procesales de este conflicto para identificar el papel del STF en su resolución. El tercer capítulo se basa en el marco teórico de Martha Arretche para analizar la dinámica del federalismo brasileño y aplicando el procedimiento metodológico de análisis de contenido, se analizó el "Panel de Acción Covid-19" proporcionado por el STF en relación a las demandas relacionadas a la pandemia y las estrategias adoptadas por los diferentes niveles de gobierno. La investigación identifica las contribuciones del STF en los conflictos federativos durante la lucha contra la pandemia de Covid-19, destacando la armonización federativa lograda por el pretorio excelso y los resultados apuntan a la importancia de distribuir competencias entre las entidades federativas en la adopción de medidas sanitarias. analizar la comprensión del STF sobre la simultaneidad de estas medidas.

**Palabras clave:** Conflicto Federativo; Covid-19, Tribunal Supremo Federal.

## ABSTRACT

The dissertation is dedicated to the actions of the Federal Supreme Court in the face of federative conflicts caused by the actions of the federal government during the Covid-19 pandemic in Brazil, which can be characterized as opportunistic behavior according to the teachings of Jenna Bednar. A normative and temporal theoretical approach is adopted, using the inductive method with support from the explanatory approach. The STF's jurisprudential analysis is carried out with support from the theoretical references of Jenna Bednar, Georg Simmel and Martha Arretche, to understand the application of the law in the context of measures adopted by federative entities during the health crisis. The study is developed in three chapters: the first contextualizes Brazilian federalism, exploring events that resulted in the restriction of the absolute power of rulers until the adoption of institutional arrangements and with support from Jenna Bednar's theoretical framework, the opportunistic behaviors of the federal government were identified in the coronavirus crisis. The second uses Georg Simmel's sociological thinking to understand the federative conflict in its positive sense, analyzing the effects and procedural dimensions of this conflict to identify the role of the STF in its resolution. The third chapter is based on Martha Arretche's theoretical framework to analyze the dynamics of Brazilian federalism and applying the methodological procedure of content analysis, the "Covid-19 Action Panel" provided by the STF was analyzed in relation to the related demands to the pandemic and the strategies adopted by different levels of government. The research identifies the contributions of the STF in federative conflicts during the fight against the Covid-19 pandemic, highlighting the federative harmonization achieved by the *praetorium excelso* and the results point to the importance of distributing competences between federative entities in the adoption of sanitary measures, analyzing the STF's understanding of the simultaneity of these measures.

**Keywords:** Federative Conflict; Covid-19, Federal Supreme Court.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Ações principais de controle concentrado de constitucionalidade

Tabela 2 - Listagem das categorias utilizadas

Tabela 3 - Listagem do agrupamento progressivo

Tabela 4 - Identificando e respondendo os objetivos

Tabela 5 - Decisões do STF no conflito federativo durante a crise do coronavírus

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Falecimentos reportados em decorrência da Covid-19 ao redor do mundo

Gráfico 2 - Artigos da Constituição mais afrontados

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abradee	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ABRITTC	Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transporte Terrestre e Carga
a.C	Antes de Cristo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ACO	Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANUP	Associação das Universidades Particulares
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
apud	citado por
AGR	Agravo Regimental
Art.	Artigo
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Cf.	Confira
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i> (Doença do Coronavírus 2019)
CNSEG	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
CRPS	Câmara de Recursos da Previdência Social
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil
D.	Dom
DF	Distrito Federal
EBTU	Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos
ed.	edição
ES	Espírito Santo
et al.	<i>et alia</i> (e outros)
fls.	folhas
HIV	Vírus da imunodeficiência humana
Ibid	<i>Ibidem</i> (mesma obra)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Jr.	Júnior
loc. cit.	<i>loco citato/locus citatum</i> (no lugar citado)

MS	Mandado de Segurança
MP	Medida Provisória
n.	número
nº	número
NCz\$	Cruzados novos
op. cit.	<i>opus citatum</i> (obra citada)
org.	organizadores
p.	página
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Rcl	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
SARS-Cov-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome - Related coronavirus 2</i> (Síndrome Respiratória Aguda Grave - relacionada ao coronavírus 2)
[S.l.]	<i>sine loco</i> (sem local)
[S.n.]	<i>sine nomine</i> (sem editora)
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
SP	São Paulo
UNIDAS	União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde
v.	volume

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: LEGITIMAÇÃO DA IDEIA FEDERALISTA E OS CONFLITOS APÓS SUA CONCRETIZAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
2.1 Contenção do poder absoluto: cenário histórico.....	19
2.2 Separação de poderes e o Estado de Direito.....	23
2.3 Federação e Federalismo: conceitos introdutórios .....	29
2.3.1 <i>Lente teórica de Jenna Bednar quanto aos motivos do governo em adotar um sistema federativo, a decorrência de transgressões e as salvaguardas como resposta .....</i>	<i>36</i>
2.4 Construção do Federalismo Brasileiro.....	39
2.5 Comportamentos oportunistas e a sua influência nos conflitos federativos.....	46
<b>3 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE CONFLITO FEDERATIVO, SEUS EFEITOS E DIMENSÕES PROCESSUAIS.....</b>	<b>50</b>
3.1 Teoria do conflito por Georg Simmel.....	51
3.2 Discussão acerca da alínea “F” do inciso I do Art 102 da CRFB/88.....	56
3.2.1 <i>Ação Civil Originária n. 447 do Distrito Federal.....</i>	<i>59</i>
3.2.2 <i>Mandado de Segurança n. 23.482 do Distrito Federal.....</i>	<i>60</i>
3.2.3 <i>Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 512.468 do Estado de Mato Grosso.....</i>	<i>62</i>
3.2.4 <i>Agravo Regimental na Ação Civil Originária n. 1.427 do Estado de Espírito Santo.....</i>	<i>64</i>
3.2.5 <i>Reclamação Constitucional n. 4.210 São Paulo.....</i>	<i>65</i>
3.3 Dimensão processual do conflito federativo.....	66
3.4 Definição de conflito federativo alicerçado nos julgados do Supremo Tribunal Federal.....	69
3.5 Efeitos da Judicialização do conflito federativo.....	72
<b>4 O CONTEXTO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS DURANTE A COVID-19 E SEUS DADOS COLETADOS.....</b>	<b>77</b>
4.1 SARS-Cov-2: epidemia e decorrências sanitárias.....	78
4.2 Estratégia adotada pelo Brasil e as reações dos governantes.....	81
4.3 Conflitos federativos durante a Covid-19 e seus dados coletados.....	86

4.3.1 Levantamento de dados no banco de processos do STF relacionados a SARS-Cov-2, denominado Painel de ações Covid-19.....	87
4.3.2 Separação das ações tipificadas no conflito federativo: ações de controle concentrado de constitucionalidade.....	88
4.3.3 Recorte das ações principais com apartação de seus recursos.....	89
4.3.4 Análise do assunto principal discutido para similaridade do objeto estudado.....	90
4.3.5 Análise jurisprudencial das ações após a filtragem.....	93
4.4 Solução fornecida pelo Supremo Tribunal Federal.....	100
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O advento da pandemia de Covid-19, desencadeada pelo vírus SARS-CoV-2, emergiu como um divisor de águas global no final de 2019 por se propagar de forma acelerada. A expressiva letalidade e o rápido contágio da doença motivaram uma resposta urgente e complexa por parte dos governos ao redor do mundo.

No Brasil, a confirmação do primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020 impulsionou Estados e Municípios a adotarem diversas medidas e, por vezes, conflitantes, no enfrentamento da crise sanitária, como a restrição de circulação de pessoas em seus territórios, suspensão de atividades coletivas e restrição de operação rodoviária.

Neste contexto, a presente pesquisa busca analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) diante dos desafios impostos pela pandemia, especialmente no que diz respeito às competências federativas na implementação de políticas públicas de saúde, a fim de compreender, sob essa lente, se houve alguma alteração ou preservação nas estruturas institucionais relacionadas ao federalismo brasileiro. O cerne deste estudo reside no seguinte questionamento: de que maneira o STF abordou os conflitos federativos resultantes das ações tomadas pelos diferentes entes durante a crise da Covid-19?

O estudo se concentra na análise das decisões proferidas pelo STF no contexto da pandemia, considerando a diversidade de decretos e ações judiciais que marcaram as respostas dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A ausência de medidas uniformes, aliada à judicialização da saúde, revela a complexidade do federalismo brasileiro e a necessidade de uma abordagem crítica para compreender a dinâmica das relações intergovernamentais.

Diante desse cenário, espera-se, de maneira mais geral, contribuir para a investigação crítica e científica relacionada ao modelo constitucional de federalismo e à autonomia dos entes federativos na formulação e execução de políticas públicas. Como objetivos específicos, quer-se: identificar o surgimento da idéia federalista; mensurar os níveis de transgressões dos entes; investigar o conceito de conflito federativo e as soluções nacionais presentes; descrever a epidemia da SARS-Cov-2 e as reações dos governantes; e observar de que maneira foi abordado o conflito federativo pelo STF.

De natureza aplicada, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF), notadamente à linha de pesquisa “Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional”, a pesquisa, quanto à base lógica da investigação, adota o método indutivo, que, em conformidade com os ensinamentos de Gil, procede de uma investigação lógica por “partir da observação de

fatos e da causa que se pretende conhecer”<sup>1</sup>. Ainda de acordo com a clássica categorização de Gil, seu meio técnico de investigação é monográfico, com finalidade explicativa, na medida em que busca “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (...) porque explica a razão, o porquê das coisas”<sup>2</sup>.

O procedimento adotado, nessa direção, foi a pesquisa bibliográfica para delineamento do conflito federativo e fixação de conceitos e compreensões analíticas, seguida da análise documental de normas e decisões emitidas pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da harmonização na implementação de medidas de combate à propagação do Coronavírus pelos entes federativos.

Trata-se de esforço eminentemente qualitativo, utilizando-se da análise de conteúdo como técnica e instrumento principal para o levantamento e compreensão das decisões do Supremo Tribunal Federal. Essa abordagem foi essencial para compreender a motivação e o raciocínio por trás das decisões emitidas pelo STF no contexto da harmonização na implementação de medidas de combate à propagação do Coronavírus dos entes federativos.

O referencial utilizado é plural, baseando-se nas considerações de três estudos teóricos. Da obra de Jenna Bednar<sup>3</sup> extrai-se uma análise acerca do que ela denomina “comportamento oportunista” do governo federal diante da crise provocada pelo Covid-19. A base teórica de Bednar destaca três funções fundamentais do federalismo: segurança militar, eficiência econômica e inovação, e representação política, os quais servem como pilares para entender o papel do federalismo na gestão de crises e na governança eficaz<sup>4</sup>.

No contexto da pandemia, o governo federal agiu de forma oportunista ao adotar uma postura de indiferença, enquanto os governos estaduais implementavam políticas de isolamento social e restrição à atividade econômica. Esta conduta oportunista, caracterizada por comportamentos denominados como *encroachment*<sup>5</sup>, *shirking*<sup>6</sup> e *burden-shifting*<sup>7</sup>, reflete a busca de poder e a violação da divisão de competências.

O conceito de *encroachment*, pode ser aplicado para identificar o comportamento do governo central que manifestou sua discordância com as restrições adotadas por alguns governadores, sugerindo uma postura centralizadora e uma possível invasão nas prerrogativas

---

<sup>1</sup> GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed, São Paulo: Atlas, p. 10-11, 2008.

<sup>2</sup> *id.* Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed, São Paulo: Atlas, 2022. p. 42.

<sup>3</sup> BEDNAR, Jenna. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009.

<sup>4</sup> *ibid*, p. 6.

<sup>5</sup> Tradução livre: invasão.

<sup>6</sup> Tradução livre: esquiva.

<sup>7</sup> Tradução livre: transferência de ônus.

estaduais<sup>8</sup>. Além disso, o *shirking* foi manifestado pelo governo federal quando diminuiu a gravidade da crise<sup>9</sup> e nos impactos econômicos, se esquivou ao sugerir que a tarefa seria dos governadores e prefeitos<sup>10</sup>. E o *burden-shifting* ocorreu quando transferiu a responsabilidade da gestão da crise para os governadores e prefeitos<sup>11</sup>.

Esses comportamentos oportunistas geram conflitos federativos que podem ser resolvidos por meio do sistema de salvaguardas proposto por Bednar. As categorias de salvaguardas, que incluem retaliação intergovernamental, salvaguardas estruturais, políticas, judiciais e populares<sup>12</sup>, visam fortalecer o federalismo, garantindo uma governança mais resiliente e adaptativa.

A análise do tema sob a ótica de Jenna Bednar permite compreender como os comportamentos oportunistas dos governos federativos podem desencadear conflitos durante crises, destacando a necessidade de mecanismos de salvaguardas robustos para garantir a estabilidade e a eficácia do federalismo em momentos de desafio.

A segunda perspectiva teórica, de Georg Simmel<sup>13</sup>, oferece uma perspectiva importante sobre o conflito, ressaltando sua natureza ambivalente e sua relevância na dinâmica social<sup>14</sup>. Simmel não apenas encarava o conflito como algo negativo, mas também como um elemento essencial da sociabilidade e da coesão dos grupos sociais<sup>15</sup>.

Seu método consistia em selecionar um fenômeno específico do fluxo da vida social, examinar seus elementos diversos e descobrir a causa subjacente à sua coerência, revelando sua forma<sup>16</sup>.

Buscando compreender os fenômenos sociais, Simmel considerava o conflito uma maneira de resolver dualidades divergentes e alcançar alguma forma de unidade<sup>17</sup>. Isso

---

<sup>8</sup> VENAGLIA, Guilherme. *Não pode cada governador tomar medida que achar melhor*. CNN Brasil, São Paulo, 20 mar. 2020.

<sup>9</sup> *JAIR Bolsonaro diz que não chamou Covid de “gripezinha”*. CNN Brasil, São Paulo, 27 nov. 2020.

<sup>10</sup> *ECONOMIA não pode parar por causa do novo coronavírus, diz Bolsonaro*. CNN Brasil, São Paulo, 20 mar. 2020.

<sup>11</sup> *BOLSONARO volta a defender ações contra pandemia e alerta para risco de recessão*. CNN Brasil, São Paulo, 17 jul. 2020.

<sup>12</sup> BEDNAR, *op. cit.*, p. 12.

<sup>13</sup> SIMMEL, Georg. *A natureza sociológica do conflito*. In: Moraes Filho, Evaristo (org.). São Paulo: Ática, 1893.

<sup>14</sup> *ibid*, p. 134.

<sup>15</sup> *ibid*, p. 132.

<sup>16</sup> LEVINE, Donald. Revisitando Georg Simmel. *Sociologia e Antropologia*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2015. p. 34-38

<sup>17</sup> SIMMEL, Georg. *A natureza sociológica do conflito*. In: Moraes Filho, Evaristo (org.). São Paulo: Ática, 1893. p. 122.

demonstra que, embora o conflito não seja capaz, por si só, de gerar uma estrutura social, ele está quase sempre presente e é relevante para sua formação.

Ao aplicar o referencial teórico de Simmel ao contexto do federalismo, torna-se possível entender o conflito federativo não apenas como algo a ser evitado, mas também como uma oportunidade para a negociação e a construção de uma ordem social mais equilibrada e estável, a qual também é almejada na coordenação federativa.

Enfim, o referencial teórico de Martha Arretche<sup>18</sup> fornece compreensões do federalismo dentro do território nacional, destacando a importância em refletir as relações entre a União e os governos subnacionais. Na interpretação das motivações que levaram o Brasil a adotar o federalismo, afirma-se que diante das desigualdades territoriais, a escolha do modelo residiu como uma forma de equilibrar a representação política.

Ainda, as relações central-local destacam que a descentralização da execução das políticas públicas coexiste com a centralização da autoridade dos estados federativos, sendo que a estrutura de incentivos financeiros influencia diretamente nas prioridades políticas dos governos subnacionais<sup>19</sup>.

Analisando a Constituição de 1988 como um ponto inicial para compreender o federalismo brasileiro, Martha Arretche identifica que, embora a Constituição de 1988 tenha promovido a descentralização na execução de políticas públicas, também foi conferido ampla autoridade legislativa à União, uma vez que as iniciativas dos governos subnacionais são limitadas<sup>20</sup>.

Seguindo o seu referencial, a legitimidade da regulação federal está enraizada na história do Estado-nação brasileiro, seja no sentido de pertencimento a uma comunidade nacional, seja na desconfiança em relação às práticas das elites políticas locais<sup>21</sup>.

O referencial teórico de Martha Arretche proporciona uma análise das dinâmicas do federalismo brasileiro, destacando suas características estruturais, suas bases históricas e políticas na manutenção da autoridade da União em legislar sobre políticas públicas e ações a serem exercidas pelos Estados e Municípios, viabilizando em consequência, na percepção dos conflitos que permearam entre os estados, municípios e o governo federal na adoção de medidas de contenção e combate ao vírus da Covid-19.

---

<sup>18</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? DADOS: Revista de ciências sociais. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. p. 589

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 24

<sup>21</sup> *ibid.*, p. 30.

Com essas categorias teóricas, parte-se para o exame do posicionamento do STF nos conflitos federativos ocorridos no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.

Na investigação do percurso normativo do STF, busca-se identificar a harmonização das estratégias sanitárias implementadas por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal para observar, também, as tensões políticas e jurídicas em resposta à crise sanitária.

Da literatura que ilustra o estado da arte, a detecção e compreensão do vírus SARS-CoV-2 trabalhado pelo “Programa de voluntariado acadêmico do curso de Medicina da Universidade Federal do Paraná”<sup>22</sup> descreve todo o contexto da epidemia provocada pela doença Covid-19.

O debate político entre os entes na regulação de decretos, decorrem de medidas sanitárias ante a permanência do quadro epidêmico. Desta forma, a compreensão do vírus é fundamental para introduzir a identificação do que motivou os Estados, Municípios e o Distrito Federal a implementarem medidas de distanciamento e fechamento de comércios de forma simultânea e desordenada.

O protagonismo do governo Estadual no combate ao Coronavírus, foi detectado por André de Bonifácio Carvalho et al<sup>23</sup>, os quais propõem uma análise na evolução das medidas sanitárias para combater a epidemia com a regulamentação de decretos e ações judiciais como uma dinâmica das relações intergovernamentais.

O federalismo, categoria trabalhada na Constituição de 1988, é bem explorado por Gabriel Barroso Fortes<sup>24</sup>, bem como Marta Andrade<sup>25</sup>, reconhecendo-se que nossa modelagem institucional conferiu autonomia aos Estados-Membros, prevalecendo o propósito de cooperação.

Buscando compreender o surgimento dos comportamentos oportunistas exercidos pelos governantes, utilizando-se da abordagem teórica de Jenna Bednar<sup>26</sup>, bem como as suas consequências, parte-se do conceito do que é considerado um conflito federativo, analisando-se ainda, a competência originária do pretório excelso em julgá-los.

---

<sup>22</sup> BROUGHTON, James P.; DENG, Xianding; YU, Guixia; et al. Trad. Programa de voluntariado acadêmico. Universidade Federal do Paraná, 2020.

<sup>23</sup> CARVALHO, André Luis Bonifácio de; et al. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? *Saúde e Debate*, [S.l.], v. 46, 2022. p. 62-77

<sup>24</sup> FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, jul./set. 2016. p. 199-226.

<sup>25</sup> ARRETICHE, Marta Andrade. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE, v. 15, n. 4, 2001. p. 23-31.

<sup>26</sup> BEDNAR, *op. cit.*

A resposta fornecida pelo Supremo na intermediação dos conflitos, inicialmente nas ações de colisão federativo com marco inicial na decretação de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6 de 2020 até a data de 01 de fevereiro de 2023, surgiram como uma harmonização federativa, encontrada especialmente na prolação do acórdão da ADPF nº 672, conforme o estudo trabalhado por Fernanda Leoni<sup>27</sup>.

No artigo denominado “O federalismo sanitário cooperativo e a competência entre os entes federativos sobre as ações e serviços públicos de saúde no enfrentamento à pandemia covid-19: uma análise à luz das decisões do supremo tribunal federal”<sup>28</sup>, bem como na dissertação intitulada “Enfrentamento à Covid-19: um diagnóstico do modelo federativo na área da saúde frente a uma pandemia”<sup>29</sup>, averiguou-se que o debate quanto às competências legislativas dos entes federados em regular decretos esbarra no federalismo sanitário cooperativo, o qual envolve responsabilidades compartilhadas dentro dos limites constitucionais. Assim, verifica-se que as relações interinstitucionais no sistema federativo brasileiro durante a pandemia do Coronavírus são contextualizadas nas políticas públicas e o equilíbrio das suas ações é fundamental.

Ademais, na busca por uma decisão do Supremo Tribunal Federal frente a regulação dos decretos, apresentados na dissertação “Federalismo e judicialização da saúde pública: o comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos conflitos federativos sobre políticas públicas de combate à Covid-19”<sup>30</sup> apurou-se, que os julgamentos das ações de controle concentrado de constitucionalidade não trouxeram novidades para o aspecto das categorias federativas, entretanto, conteve o seu retrocesso.

A partir desses marcos e estudos já efetivados, a presente dissertação foi desenvolvida em três capítulos, visando abordar de forma crítica os aspectos teóricos, normativos e empíricos

---

<sup>27</sup> LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 27, n. 87, 2022. p. 8.

<sup>28</sup> MACEDO, Patrícia Cademil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. O federalismo sanitário cooperativo e a competência entre os entes federativos sobre as ações e serviços públicos de saúde no enfrentamento à pandemia covid-19: uma análise à luz das decisões do supremo tribunal federal. In: III Seminário Internacional em direitos humanos e sociedade. [S.l.], 2021.

<sup>29</sup> SILVA, Andrey Prizzon da. Enfrentamento à Covid-19: um diagnóstico do modelo federativo na área da saúde frente a uma pandemia. Orientador: Fernando Luiz Abrucio, 131 fl. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresa de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

<sup>30</sup> SANTOS, Bruna Barboza Correia. *Federalismo e Judicialização da saúde pública: o comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos conflitos federativos sobre políticas públicas de combate à Covid-10*. Orientador: Glauco Salomão Leite, 141 fl. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021.

relacionados ao federalismo brasileiro e à atuação do STF diante dos conflitos federativos impostos pela pandemia de Covid-19.

Sem a intenção de reconstrução histórica, iniciam-se os capítulos com duas perspectivas essenciais da trajetória do Federalismo Brasileiro. A primeira abordou eventos que resultaram na restrição do poder absoluto dos governantes, levando à separação de poderes e à instauração do Estado de Direito, buscando assinalar as bases de legitimação da ideia federalista no contexto do Estado moderno. A segunda, priorizou os conceitos de federação e federalismo, explorando o processo de poder dentro do sistema político, com ênfase na sistematização proposta por Jenna Bednar.

No capítulo seguinte, emprega-se o pensamento sociológico de Georg Simmel para compreender o conflito como ações interativas na sociedade e portanto, não necessariamente negativo, aplicando essa perspectiva teórica ao campo do federalismo. Analisam-se os efeitos e as dimensões processuais do conflito federativo, justificando a exploração do Art. 102, I, “F” da CRFB/88, que confere competência ao Supremo Tribunal Federal para decidi-los. Identifica-se, o sentido do que é considerado um conflito federativo e a sua dimensão processual para discernir como as decisões impactam as partes envolvidas.

Dando seguimento, aplica-se o procedimento metodológico de análise de conteúdo, concentrando nos conflitos federativos durante a pandemia de Covid-19, essenciais para compreender as vulnerabilidades dos sistemas de saúde e as divergências nas estratégias adotadas pelos diferentes níveis de governo. Com a utilização do "Painel de Ações Covid-19" fornecido pelo STF, coleta-se dados e categoriza-se as ações para analisar as demandas relacionadas à SARS-CoV-2.

Na exploração das estratégias adotadas pelos governos, a análise se estendeu à identificação dos assuntos principais nas ações, proporcionando conhecimento sobre os pontos cruciais dos conflitos federativos durante a crise da saúde pública. O capítulo visa fornecer subsídios para reflexões sobre a interseção entre saúde pública e federalismo em momentos de crise.

Em considerações finais, apresenta-se os resultados obtidos por intermédio da pesquisa realizada, auxiliando na identificação das contribuições do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos que ocorreram durante o combate ao coronavírus.

## **2 TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: LEGITIMAÇÃO DA IDEIA FEDERALISTA E OS CONFLITOS APÓS SUA CONCRETIZAÇÃO**

Duas perspectivas essenciais são destacadas pela lente analítica desenvolvida na presente pesquisa. A primeira focaliza os eventos que resultaram na restrição do poder absoluto dos governantes, possibilitando a compreensão das razões que originaram a separação de poderes e a instauração do Estado de Direito, visando assinalar as bases de legitimação da ideia federalista no contexto do Estado moderno.

A segunda perspectiva concentra-se nos conceitos de federação e federalismo, explorando o processo de poder dentro de um sistema político. Nesse ponto, ressalta-se a relevância da sistematização proposta por Jenna Bednar no que diz respeito aos motivos que levam os governos a adotarem sistemas federativos, assim como aos possíveis conflitos que emergem na concretização da federação.

Sem almejar uma reconstrução histórica, abordar-se-á, sob essa ótica, o desenvolvimento institucional do federalismo brasileiro.

### **2.1 Contenção do poder absoluto: cenário histórico**

Observando o cenário histórico do Estado Nacional, quando pessoas viviam em um mesmo território com características, identidades linguísticas e moedas singulares, formaram-se fronteiras e com o aparecimento da classe mercantil, demandou-se um representante, materializado na experiência europeia do monarca.

O estilo de governo marcado na Europa da Idade Média foi o Antigo Regime e nele, havia a caracterização do absolutismo como uma esfera política em que concentrava todo o poder na figura do Rei.

A hereditariedade do poder foi uma característica do Estado Absolutista que permitia ao monarca poderes ilimitados, não havendo garantias de direitos, sendo marcado também por violações à dignidade humana e impossibilidade de responsabilização pelos atos do monarca<sup>31</sup>.

Tendo em vista que o Estado absolutista necessitava de recursos para se manter, a venda de cargos e outras formas de arrecadação era manifestada como mercantilismo, sendo um estágio de transição para o feudalismo e posteriormente, em direção ao capitalismo.

---

<sup>31</sup> BARTOLAZI, Kamille; *et al.* O Estado: do Estado Subjetivo Absolutista ao Estado Democrático de Direito. *Revista Científica Interdisciplinar*, 2019. p. 107.

Desta forma, o surgimento da classe social, a burguesia, acelerou a economia mercantil e o feudalismo, modo de organização social e político das relações através de pactos servocontratuais, teve a sua consolidação no século IX, no qual o senhor feudal dirigia o seu feudo com amplo poder através da fragmentação territorial e social entre os feudos.

Decorrendo o fim da Idade Média com uma tendência de enfraquecimento do poder dos nobres por conta da crise do feudalismo, advindo de guerras e revoltas camponesas, o absolutismo deixou de existir no século XIX pelas ideias iluministas e a Revolução Francesa modificou essa forma de governo em toda a Europa.

Percebe-se, assim, que o absolutismo foi um sistema de governo que surgiu na Idade Média, mas se estabilizou na era moderna, entre os séculos XV a XVII, por meio da liderança de monarcas como Luís XIV e Felipe II que pretendiam manter um poder centralizado e absoluto, sustentado pelo direito divino dos reis. Contudo, ao final do século XVIII e ao longo do século XIX, o absolutismo decaiu devido à Revolução Francesa em 1789, com seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

Esse contexto histórico indica uma busca por descentralização do poder, mas como o Estado Absolutista foi um momento transitório entre o feudalismo e o capitalismo, é delicado a sua demarcação de surgimento e desaparecimento<sup>32</sup>.

A concentração de poder em um único governante no Estado Absolutista trouxe um conceito de poder criticado pela população que queria a defesa de seus direitos, nascendo assim, o Estado Liberal ligado aos direitos individuais, como direito da propriedade, mas despreocupado com os problemas sociais<sup>33</sup>.

Ao longo dos séculos XVII a XX testemunhou-se, portanto, o surgimento do Estado Nação à ascensão da burguesia<sup>34</sup>, enquanto o período após a Revolução Francesa trouxe a ascensão do Estado Liberal.

Nesse ínterim, os chamados Direitos Fundamentais Sociais surgem com a preocupação e criação de um Estado Social que defendia a criação de direitos sociais, culturais, que posteriormente a Segunda Guerra, trazem os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e a supremacia da constituição<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> GARCIA, Felipe Ramos. ANDERSON, Perry. Passagens da Antiguidade ao Feudalismo. São Paulo: Unesp, 2013. *Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Grande Dourados*. Movimentação: Dourados, 2017. p. 182-183.

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 107.

<sup>34</sup> MORAES Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de informação legislativa*. n. 204, out./dez. 2014. p. 271.

<sup>35</sup> *ibid.*, p. 97.

O Estado Social é um resultado do clamor das massas, ante a necessidade de intervenção na economia pelo Estado, ampliando os contornos da ordem liberal, para proporcionar uma segurança e bem-estar aos cidadãos<sup>36</sup>.

Com a evolução do Estado Liberal ao Estado Social, alguns componentes passaram a integrar o conceito de Estado e buscou-se impedir que as funções sociais fossem transformadas em funções de dominação pelo aparato estatal. Esse processo de transição marcou a ascensão do modelo de Estado Democrático de Direito, cuja base pode ser verificada na Constituição Portuguesa de 1976<sup>37</sup>.

O Estado Democrático de Direito, no entanto, tem raízes que retornam à Idade Média, quando manifestou-se o surgimento de uma ferramenta para conter o poder absoluto. Ao longo das últimas décadas, ele surgiu como o ideal na luta contra o autoritarismo<sup>38</sup> e totalitarismo<sup>39</sup>, tornando-se um dos pilares do sistema político democrático, no qual o poder é exercido em conformidade com a lei e os direitos individuais dos cidadãos.

O termo "Estado Democrático de Direito" é uma expressão contemporânea que, ao longo do século XX, se tornou uma evolução do conceito de "Estado de Direito". Esse último tem raízes históricas que remontam à Antiguidade, mas sua formulação moderna e influente foi desenvolvida durante o Iluminismo nos séculos XVII e XVIII na Europa, quando filósofos e pensadores políticos, como John Locke e Montesquieu, começaram a enfatizar a limitação do poder do Estado pela lei.

Por outro lado, o "Estado Democrático de Direito" é mais recente e está ligado ao desenvolvimento das democracias modernas no século XX, tornando-se proeminente após a Segunda Guerra Mundial. Ele combina os princípios do "Estado de Direito" com a ênfase na democracia e nos direitos individuais, destacando a importância da participação cidadã, da representatividade política e da proteção dos direitos fundamentais em um sistema democrático, o que o torna uma característica essencial das sociedades democráticas modernas.

Assim, enquanto o "Estado Democrático de Direito" implica um sistema democrático com a primazia da lei, o "Estado de Direito" se refere mais especificamente à aplicação justa e igual das leis, independentemente do sistema político em vigor, motivo pelo qual este será abordado na presente seção.

---

<sup>36</sup> MORAES, *op. cit.*, p. 274-277.

<sup>37</sup> *ibid.*, p. 278.

<sup>38</sup> O sistema de liderança em que um único líder tem poder absoluto em implementar seus objetivos e regras é expressado pela intitulação de autoritarismo.

<sup>39</sup> Totalitarismo pode ser definido como um sistema político que impede a existência de partidos de oposição.

Suas ideias e circunstâncias se diferenciavam entre os países, na Inglaterra firmou-se o *rule of law*, se baseando em uma regra ou império do direito, enquanto na França surgiu uma concepção de uma exigência do Estado de legalidade, *État légal*<sup>40</sup>.

O Estado sujeito a uma constituição chegou nos Estados Unidos e na Alemanha, construindo-se como um princípio do Estado de direito, *Rechtsstaat*, sendo o Estado subordinado a uma instrução jurídica e política<sup>41</sup>.

O *rule of law* ou regra do direito pode ser compreendido de quatro formas, inicialmente, como uma obrigatoriedade da aplicação de um processo justo e legalmente regulamentado para punição de cidadãos, em um segundo momento, como uma imposição legal que prevalece sobre os costumes, bem como uma sujeição dos representantes do povo a regra do direito, por último, significa acesso aos tribunais para defesa de direitos, seja público ou privado. Essas formulações são impostas como irrecusáveis à organização política das sociedades ocidentais<sup>42</sup>.

Preocupado em abordar uma conceituação do *rule of law*, Mortimer Sellers traz em sua obra *What Is the Rule of Law and Why Is It So Important?*, uma análise interpretativa de império das leis e não dos homens, subordinando a força arbitrária e a vontade pública na aplicação do bem da comunidade, *res publica*, sendo ele oriundo da natureza humana, refletindo uma perspectiva político-filosófica<sup>43</sup>.

O Estado de Direito, segundo o autor mencionado, exige que a vontade privada dos governantes e dos funcionários públicos sejam removidas para que o bem público seja a única preocupação, possibilitando uma administração da justiça e devendo as leis servirem o propósito adequado de bem comum<sup>44</sup>.

Na formulação alemã, *Rechtsstaat*, acrescenta outras dimensões que eram agitadas na Inglaterra, Estados Unidos e França. O Estado submetido ao direito é aquele vinculado juridicamente a uma autonomia individual restringindo a sua ação à defesa da ordem e segurança pública<sup>45</sup>.

A percepção de que o Estado não deveria apenas atuar para que os cidadãos fossem tratados de forma igual perante a lei, mas devendo também, garantir uma justiça substantiva, é defendida por Friedrich Hayek em sua obra “O caminho da servidão”.

---

<sup>40</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, p. 9, 1999.

<sup>41</sup> *ibid.*, p. 9.

<sup>42</sup> *ibid.*, p. 9.

<sup>43</sup> SELLERS, Mortimer Newlin Stead. *What Is the Rule of Law and Why Is It So Important?*, 2014. p. 4-7.

<sup>44</sup> *ibid.*, p. 5-6.

<sup>45</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 7.

O autor defende que esta visão substantiva engloba uma noção de separação de poderes que serve como um instrumento capaz de defender a propriedade privada e economia de mercado, tornando o Estado de Direito submisso a um ideal político particular<sup>46</sup>.

Tendo em consideração outros tipos de compreensões do Estado de Direito, é importante observar Joseph Raz, o qual identifica uma concepção mais formalista em sua obra *The authority of law: essays on law morality*. Para o autor, o Estado de Direito teria um significado na obediência às leis pelas pessoas e em uma teoria política e jurídica, o governo também era submetido e regulado pelas leis<sup>47</sup>.

O Estado de Direito, dentre os desacordos teóricos entre seus significados ou elementos, visa a vinculação do modo de agir em conformidade com a lei, especialmente do governante, conforme expõe Brian Tamanaha em sua obra *A Concise Guide to the Rule of Law*. A restrição legal ao governante existe de duas maneiras distintas: quando se exige o cumprimento da lei e quando se impõe limites legais ao poder de legislar<sup>48</sup>.

O referido autor indica que o Estado de Direito intensifica a certeza, previsibilidade e segurança em dois contextos, de forma vertical, entre os cidadãos e o governo; e de forma horizontal, entre os próprios cidadãos<sup>49</sup>.

Ademais, identifica-se razões para cuidar do Estado de Direito, visto a lei ser uma arma temível dentro da sociedade para oprimir o outro, sendo uma “condição necessária, mas não suficiente para um sistema jurídico e justo”<sup>50</sup>.

Desta forma, com a identificação do Estado de Direito, visa-se o estudo dos efeitos da separação de poderes, em especial, suas limitações e funções na organização das regiões brasileiras.

## 2.2 Separação de poderes e o Estado de Direito

A teoria da separação dos poderes e sua evolução, relacionavam-se com a necessidade da sociedade em diferentes épocas. Assim, a sua análise por intermédio de reconstruções históricas é relevante para compreender como o Supremo Tribunal Federal se tornou um dos protagonistas na efetivação dos direitos constitucionais.

---

<sup>46</sup> HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. 5.ed. São Paulo: Instituto Liberal, 1990.

<sup>47</sup> RAZ, Joseph. *The authority of law: essays on law and morality*. New York: Clarendon Press, 1996. p. 211-212.

<sup>48</sup> TAMANAHA Brian Z. *A Concise Guide to the Rule of Law*. In: PALOMBELLA, Gianluigi; WALKER, Neil. *Relocating the Rule of Law*. Oxford / Portland: Hart Publishing, 2009. p. 4-6.

<sup>49</sup> *ibid.*, p. 7.

<sup>50</sup> *ibid.*, p. 14.

Desde os primórdios do século VII a.C, o profeta Isaías já mencionava a distinção entre as funções estatais, conforme as escrituras de Isaías: 33, 22: “Porque o Senhor é o nosso Juiz; o Senhor é o nosso Legislador; o Senhor é o nosso Rei; ele nos salvará” ou seja, mesmo onde não havia uma separação clássica dos poderes, havia uma noção de distinção entre eles<sup>51</sup>.

Entretanto, como se verá a seguir, nem sempre os Estados adotavam as referências do Estado de Direito. Durante muito tempo predominou a idéia hobbesiana de Estado ser onipotente e onipresente, um leviatã, em que muitos abdicaram seus poderes e liberdades em troca de proteção<sup>52</sup>.

Nessa concepção, as funções estatais eram concentradas nas mãos dos monarcas ou de grupos aristocráticos e o projeto de separação dos poderes com a distribuição das funções políticas entre os órgãos distintos e autônomos foi fortalecido no século XVII ao enfraquecer o poder absoluto da coroa<sup>53</sup>.

Apesar do termo “separação de poderes”, é considerável mencionar que o Estado é uno e o verdadeiro significado de tal expressão é a existência de muitos órgãos realizarem o poder do Estado, sem quebrar a unidade de poder<sup>54</sup>.

Observa-se que os povos antigos manifestaram a soberania de cada núcleo familiar, ou seja, cada *pater familias* tinha o poder sobre sua família e dessas famílias decorreram os grupos maiores até formarem as cidades. Essa construção de sociedade precisava de uma estrutura que a mantivesse, surgindo a personificação em um monarca que detinha de poderes confiados pelos povos<sup>55</sup>.

Após, movimentos contra o poder absolutista foram surgindo, buscando-se a limitação das funções estatais de uma única pessoa ou de grupos privilegiados, destacando-se a Revolução Gloriosa em 1689, Revolução Estadunidense em 1776 e a Revolução Francesa em 1789.

Dessa forma, com a Revolução Gloriosa na Inglaterra em 1688 a Monarquia Parlamentar submetia o Rei ao Parlamento, sendo esse responsável pela função legislativa. A declaração de direitos, *Bill of Right*, foi antecedente a constituição, trazendo direitos exclusivos ao Parlamento, como estabelecimento de impostos e a aprovação do Parlamento nos assuntos relacionados às questões militares, existindo, portanto, a bipartição dos poderes, sendo o

---

<sup>51</sup> NERY JÚNIOR, Cícero José Barbosa. Breve história do princípio da separação dos poderes nos paradigmas do Estado de direito. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, 2020. p. 2.

<sup>52</sup> *ibid.*, p. 2.

<sup>53</sup> GONÇALVES, Juliana Callado; GUSSI, Evandro. *Separação dos poderes*. In: II Encontro de Iniciação Científica, v.2, n.2, América do Norte, 2006. p. 5.

<sup>54</sup> NERY JÚNIOR, *op. cit.*, p. 2.

<sup>55</sup> *ibid.*, p.4-5.

Parlamento, entre outras atribuições, competente para legislar, enquanto ao Rei cabia as demais funções políticas<sup>56</sup>.

O grande protesto da Revolução Francesa foi a frase “*liberté, égalité, fraternité*”<sup>57</sup>, reproduzindo pelo Ocidente a inspiração de diversos povos e países a pleitearem por seus direitos, em um mundo marcado pela predestinação divina, o pensamento de que todos tinham direitos e o Estado não poderia feri-los<sup>58</sup>.

Somente em 1701, com o Ato de Estabelecimento<sup>59</sup>, que houve a separação do poder de julgar do Executivo, vislumbrando um poder independente, resultando na tripartição dos Poderes, tornando as comunidades inglesas independentes, criando também a sua Constituição<sup>60</sup>.

Em 1824, após a sua independência, o Brasil adotou a Separação dos Poderes, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, que apropriou-se do Poder Constituinte Originário para elaborar prerrogativas ilimitadas, mas esse modelo de separação foi praticado anteriormente, sendo quadripartite, por Henri-Benjamin Constant De Rebecque, no período entre os anos de 1767 a 1830<sup>61</sup>.

A fase da supremacia do Direito sobre o povo gerou o Estado de Direito e com a tripartição é verificado a presença do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário compreendidos como independentes e autônomos. No Brasil, o início da previsão e da existência dos três poderes ocorreu na Constituição Republicana de 1981, entre as demais, apenas a Constituição de 1937 praticou um modelo autoritário, centralizado e concentrando no Presidente grande parte do poder, devido ao momento histórico experimentado<sup>62</sup>.

Apointa-se que a cronologia do federalismo brasileiro revela uma trajetória de alternância entre centralização e descentralização, espelhando as tensões entre os estados e a União. Durante o Império do Brasil (1822-1889), o país vivia sob uma forte centralização com uma presença inicial de federalismo e democracia limitada. A República Velha (1889-1930) marcou uma era de descentralização dominada pelas oligarquias estaduais, com federalismo, mas pouca democracia<sup>63</sup>.

---

<sup>56</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> Tradução livre: liberdade, igualdade e fraternidade.

<sup>58</sup> NERY JÚNIOR, *op. cit.*, p. 8.

<sup>59</sup> O Decreto de Estabelecimento foi um decreto no Parlamento da Inglaterra aprovado em 1701, denominado de *Act of Settlement*.

<sup>60</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 6.

<sup>61</sup> NERY JÚNIOR, *op. cit.*, p. 7

<sup>62</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 6.

<sup>63</sup> BARBOSA, 2010, p. 143, *apud* REGIS, 2002, p. 83.

A Era Vargas (1930-1964) trouxe significativa centralização e ditadura, eliminando o federalismo. A redemocratização entre 1945 e 1964 permitiu uma descentralização moderada e o ressurgimento do federalismo com democracia. O regime militar (1964-1984) centralizou novamente o poder, enfraquecendo o federalismo sob ditadura. A transição democrática (1984-1988) restabeleceu a descentralização e um federalismo mais moderno. A partir de 1988, houve uma consolidação democrática com descentralização e federalismo. Durante a era do Plano Real (1994-2001), houve centralização econômica, mas o federalismo e a democracia foram mantidos<sup>64</sup>.

Após a identificação do seu momento histórico, é possível compreender a separação dos poderes na tese de John Locke e Montesquieu.

Sua compreensão inaugural perpassa por duas concepções, independência e liberdade, sendo necessário não confundir o poder do povo com liberdade, uma vez o povo pressupor que liberdade ocorre quando se faz o que quiser em uma democracia, mas a liberdade resiste na independência do povo frente ao Estado<sup>65</sup>.

John Locke defendia seu posicionamento na divisão de poderes entre o legislativo e o executivo, sendo o legislativo o mais importante pois representava a vontade do povo. Assim, defendia-se que o poder executivo devesse ser subordinado ao legislativo.

Em seu livro, “O Espírito das Leis”<sup>66</sup>, Montesquieu propõe uma divisão tripartite dos poderes, evitando a tirania e mantendo o equilíbrio do governo, enfatizando o controle mútuo desses poderes, com funções distintas para evitar a concentração de poder.

Antagonicamente, Locke se diferencia da tese de Montesquieu de que não há uma decomposição da soberania do Estado. A concepção de limitação recíproca entre os poderes para evitar o absolutismo é um elemento central de um plano linear, idealizando, posteriormente, no conceito de *checks and balances*<sup>67</sup> na filosofia política de Montesquieu<sup>68</sup>.

A teoria lockeana consiste na decomposição do poder absolutista, mas não gera equilíbrio entre os poderes, como ocorre na teoria de Montesquieu. Aquela estabelece uma relação de subordinação entre os demais poderes ao poder legislativo.

Com John Locke, iniciou-se a discussão de evitar o absolutismo e Montesquieu teorizou de forma completa a teoria clássica da tripartição de poderes.

---

<sup>64</sup> BARBOSA, 2010, p. 143, *apud* REGIS, 2002, p. 83.

<sup>65</sup> PINTO, Huggo. Cavalcante. Sobre teoria da separação de poderes. *Caderno Virtual*, p. 5, 2016.

<sup>66</sup> MONTESQUIEU, Charles de Second, Barn de. *O espírito das Leis*. Apresentação Renato Janine Ribeiro; trad. Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>67</sup> A expressão *checks and balances* está relacionada à Teoria dos freios e contrapesos como um sistema mutuamente controlado pelos Poderes do Estado.

<sup>68</sup> *ibid.*, p. 7.

Considera-se, portanto, que a ideia de separação dos poderes desenvolveu um grande papel nos sistemas federativos, repartindo as esferas de competência e permitindo uma coordenação entre a distribuição de autoridade a cada nível de governo.

Nesse sentido, a federação supre uma forma específica de Estado, sendo o governo fragmentado verticalmente entre os governos regionais e o governo central, cada um com autoridade exclusiva em uma área de atuação com mesmo território e população, sendo as decisões independentes um do outro e com autoridade proveniente do voto popular<sup>69</sup>.

A fortificação do Brasil imperial em uma forma federativa ocorreu pelo Ato Adicional de 1834<sup>70</sup>, ao substituir o império pela república em 1889 e por desenvolver uma unidade central de poder<sup>71</sup>. Preocupado em manter o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais para gerenciarem seus espaços, tal condição foi mantida pela revisão conservadora de 1840<sup>72</sup>.

O sistema de governo presidencialista foi inspirado na teoria da separação de poderes de Montesquieu e tal sistema foi introduzido no Brasil com a Constituição Republicana de 1981<sup>73</sup>, em que sua interpretação promove a divisão e limitações de funções<sup>74</sup>.

A época do Brasil Império foi um período marcado pelo sistema de divisão de competências entre o governo central e as províncias. O governo central tinha a incumbência de lidar com questões de natureza nacional, enquanto os governos provinciais se concentravam nas políticas locais, sem, contudo, possuir independência total, já que o presidente, enquanto representante do centro, tinha a função de articulador dos interesses nacionais entre os interesses das províncias, sem, contudo, impor a sua vontade<sup>75</sup>.

Esse arranjo era marcado pela descentralização, permitindo às províncias uma liberdade em assuntos locais e ao mesmo tempo, permitia um total domínio do poder provincial nas questões políticas, como orçamentos e contratação de funcionários<sup>76</sup>.

Com a transição para a República em 1891, poucas mudanças foram realizadas, uma vez que as oligarquias locais mantiveram a sua influência conquistada durante o Império e com

---

<sup>69</sup> RIKER, 1964 *apud* ARRETCHE, 2001, p. 23.

<sup>70</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

<sup>71</sup> ARRETCHE, Marta. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE, 2001. p. 23.

<sup>72</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, Campinas, b. 31, n. 1, 2022. p. 5-6.

<sup>73</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Art 15 - São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

<sup>74</sup> PINTO, *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>75</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 7.

<sup>76</sup> *ibid.*, p. 7.

a figura do governador eleito, aumentaram a sua representatividade e autonomia<sup>77</sup>. As negociações entre o governo central e os estados continuaram a ser pautadas por interesses específicos de cada unidade<sup>78</sup>.

Durante o período do regime Vargas, houve uma expansão do poder central, enquanto se mantinham os mecanismos federativos da República Velha, embora o governo central ampliasse seu comando na política econômica<sup>79</sup>.

Uma grande mudança no arranjo federativo da era Vargas ocorreu na expansão do poder de regulação federal, movimento este que já foi previsto na emenda constitucional de 1926, sendo ampliado nos anos seguintes. A crise econômica cafeeira e a Revolução de 1930 foram um momento de dificuldade das forças estaduais, mas acabou ampliando a atuação federal por fornecer soluções à crise e impulsionar um programa de desenvolvimento econômico e social<sup>80</sup>.

Os interventores estaduais, nomeados pelo governo central, restringiam a autonomia dos estados, embora sem ignorar as oligarquias regionais, evidenciando uma dinâmica complexa entre o poder central e os interesses locais<sup>81</sup>.

Em 1939, o Decreto Lei nº 1202<sup>82</sup> atribuiu à União o encargo de supervisionar a execução orçamentária e os atos administrativos dos entes subnacionais, evidenciando a centralização e autoritarismo do aparato institucional<sup>83</sup>.

Após a redemocratização em 1946, houve a retomada da democracia com o resgate do Congresso Nacional e o encerramento da figura dos interventores, mas sem grandes mudanças no arranjo federativo. Contudo, o golpe militar de 1964 marcou uma reestruturação profunda, com o centro assumindo controle direto dos governadores e prefeitos, fortalecendo sua autoridade sobre os entes subnacionais<sup>84</sup>. As relações intergovernamentais tornaram-se mais centralizadas com a União controlando diversos setores, como os recursos fiscais e financeiros, as transferências, as alíquotas dos tributos e ainda, definindo a estratégia de desenvolvimento, em detrimento da autonomia dos estados e municípios<sup>85</sup>.

Após o fim do regime militar, os governadores eleitos pelo voto popular ganharam destaque na política, resistindo às medidas contrárias aos seus interesses. A Constituição de

---

<sup>77</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>78</sup> *ibid.*, p. 9.

<sup>79</sup> *ibid.*, p. 11.

<sup>80</sup> *ibid.*, p. 11.

<sup>81</sup> *ibid.*, p. 12.

<sup>82</sup> BRASIL. Poder Executivo. Decreto Lei nº 1202/1939.

<sup>83</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 12.

<sup>84</sup> *ibid.*, p. 20.

<sup>85</sup> *ibid.*, p. 23.

1988 iniciou uma revisão do pacto federativo, buscando um reequilíbrio entre União, Estados e Municípios, embora sem definir completamente a arquitetura institucional<sup>86</sup>. Esse processo de transição continuou ao longo dos anos seguintes, com destaque para o governo de Fernando Henrique Cardoso, que com o sucesso do Plano Real, consolidou a centralização do poder federal, especialmente na questão fiscal e na estruturação das políticas públicas<sup>87</sup>.

A estrutura da União foi mantida, ao longo do tempo, com um caráter hierárquico, apesar das oscilações na política. No princípio, o desenho federativo foi em resposta à fase imperial, atendendo às burguesias e garantindo os interesses paulistas, em manter o acúmulo cafeeiro e na era Vargas houve um radicalismo federalista freando os desejos da República e restaurando a força da União, mas com o fim dessa era, foi retomada a descentralização com aprimoramento do federalismo até o retorno da centralização pelo regime militar<sup>88</sup>.

As técnicas de separação de poderes, horizontais e verticais, mostram-se necessárias ao Estado de Direito, por conciliar liberdade e poder, criando o modelo de Estado a serviço da liberdade humana<sup>89</sup>.

A divisão dos poderes do Estado em entes no mesmo território é um componente da democracia, portanto, o federalismo, visto nessa seção como sistema de descentralização, permite que determinadas localidades resolvam suas demandas em conformidade com cada realidade.

### **2.3 Federação e Federalismo: conceitos introdutórios**

Após a observação histórica dos eventos que envolveram a limitação do poder absoluto dos governantes, busca-se compreender a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sendo ponderoso apresentar os termos “federação” e “federalismo” com distinção.

O objeto desta seção evidencia o entendimento primário do que é Estado. Para a ciência política, Estado é aquele que detém um território, povo, soberania e sua criação tem como finalidade a promoção do bem-estar<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 25.

<sup>87</sup> *ibid.*, p. 26-29.

<sup>88</sup> *ibid.*, p. 5.

<sup>89</sup> HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, p. 4, 2021.

<sup>90</sup> BASTOS, Thiago Guerreiro. Federação e federalismo: origem e repactuação do poder político financeiro após 1988. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 22. 2021.

Assim, observa-se que o Estado Nacional pode se revelar em arranjos distintos, como união real, junção de dois ou mais estados sob a égide de um rei, união pessoal, quando dois Estados são regidos pelo mesmo rei por conta de casamento ou sucessão monarca, confederação, composto por outros Estados que estão aptos a exercerem suas singularidades sem interferência direta, federação, participação dos Estados-membros com soberania do Estado Federal, e unitário, governado por uma única entidade<sup>91</sup>.

Federação é uma configuração governamental que caracteriza a coabitação de entidades subnacionais sob a proteção de um governo central, com característica marcante de distribuição de poder. Logo, é uma forma específica de organização política e governamental em um país.

Já o Federalismo aborda um conjunto de convicções desenvolvido para fundamentar a estrutura do governo de uma federação, como a divisão dos poderes, autonomia regional, relações intergovernamentais.

Assim, por ser normativo, o federalismo torna a federação funcional ao fragmentar o poder político, favorecendo a descentralização e buscando equilibrar as necessidades nacionais com as regionais.

A ideia central do federalismo, identificado pelo vocábulo em latim *foedus*<sup>92</sup>, já apresenta a conceituação de pacto, como uma matriz de acordo político entre partes que buscam aliança<sup>93</sup>.

A complexidade existente na busca em formular uma conceituação do federalismo apresentada por William Riker<sup>94</sup>, constitui o federalismo como uma organização política que divide as atribuições do governo em níveis, governo regional e governo central, possuindo cada um, atividades que são administradas autonomamente<sup>95</sup>.

Neste sentido, há diferentes teorias sobre o federalismo visto que a forma de governo foi adotada anteriormente a sua formulação teórica<sup>96</sup>, o que favorece os entendimentos contrários, considerado como um mal necessário ou ainda, um sistema ideal<sup>97</sup>.

As teorias mais influentes e passíveis de aplicação no estado brasileiro são o federalismo como descentralização das Instituições Políticas e das Atividades Econômicas, federalismo

---

<sup>91</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 23-26.

<sup>92</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 49.

<sup>93</sup> RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. *Uberlândia: Caminhos de Geografia*, 2014, p.163.

<sup>94</sup> RIKER, Willian H. Federalism. In. GREESENTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). *Handbook of Political Science*. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, v. 5, 1975. p. 93-172.

<sup>95</sup> RIOS, *loc. cit.*

<sup>96</sup> SOUZA, Celina. *Federalismo*. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 29.

<sup>97</sup> *ibid.*, p. 35.

como pacto, federalismo associado à democracia e por fim, a distinção de federação e federalismo.

Quando tratado como uma teoria de descentralização, refere-se à distribuição da atividade política e econômica no interior de um específico território nacional. Tal teoria defende que a sua aplicação permite que haja uma maior competição entre mercados, estabelecendo um desenho constitucional com eficiência política e econômica<sup>98</sup>.

Assim, o federalismo, visto como descentralização, é subdividido em escolas teóricas. Para William Riker, a questão fundamental é compreender como as instituições esculpem a competição política e incentivam as elites políticas a rejeitar ou apoiar o federalismo<sup>99</sup>.

Um governo federal forte tem a possibilidade de realizar barganha federativa em oposição aos membros da federação e também a divisão de partidos políticos para impedir a tirania da maioria<sup>100</sup>.

De forma contrária a Riker, os autores Filippov, Ordeshook e Shvetsova, definem o Estado federal como uma estrutura governamental de várias camadas e cada uma delas é eleita por quem as servem<sup>101</sup>.

Outra literatura que identifica o federalismo como mecanismo descentralizador foi desenvolvida por Ferejohn e Weingast. Nessa visão, a descentralização promove competição entre os governos favorecendo o mercado e limitando a arbitrariedade<sup>102</sup>.

Já Bednar traz para a literatura, uma preocupação dos entes burlarem o arranjo federativo, identificando que a presente divisão de autoridade entre os níveis de governo descentralizados somente será durável se as forças forem limitadas, o que reduz o oportunismo e as suas consequências<sup>103</sup>.

A teoria do federalismo como aliança ou pacto é defendida por Wheare e Elazar, muito conhecida pela sua síntese *self-rule and shared rule*. O federalismo, nessa perspectiva, não se origina de um contrato entre Estados unitários que barganham entre si, mas sim de governos soberanos que possuem o foco nos interesses das populações locais e suas condições sociais, étnicas e econômicas<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 29-30.

<sup>99</sup> *ibid.*, p. 30.

<sup>100</sup> *ibid.*

<sup>101</sup> *ibid.*

<sup>102</sup> *ibid.*

<sup>103</sup> *ibid.*, p. 31.

<sup>104</sup> *ibid.*, p. 31-32.

As dimensões do federalismo podem ser compreendidas como *self-rule*, identificando um autogoverno em que as unidades territoriais de um Estado federal tem autonomia para decidir as suas atividades políticas, enquanto o *shared-rule* seria um compartilhamento decisório, diferenciando os Estados federados dos Estados unitário, simbolizando que o poder de decisão e representação das unidades do governo central ocorreria, na maioria das vezes, por intermédio do Senado<sup>105</sup>.

Essa dimensão do federalismo, embora tenha sido defasada pela literatura ao explicar o arranjo institucional de cada país, pode ser aplicada ao Brasil com a dimensão de *shared-rule*, observando que nos Estados Federais a participação dos Estados-Membros é realizada no Poder Central pela Câmara que os representa<sup>106</sup>.

Buscando compreender o desenvolvimento do federalismo no Brasil, aponta-se a construção e desenvolvimento do federalismo no país, o qual passou por graus de descentralização ao longo do tempo, tendo como marco inicial a proclamação da República e a promulgação da primeira constituição republicana<sup>107</sup>.

Seguidamente a Revolução de 1930, o governo provisório adotou medidas centralizadoras, como a dissolução do Congresso Nacional, dos legislativos estaduais e municipais, nomeação de interventores federais, exceto em Minas Gerais<sup>108</sup>.

A Constituição de 1934<sup>109</sup> tentou restaurar as instituições federativas, mas foram extintas pela implementação do Estado Novo em 1937, concentrando o poder no Presidente da República. O federalismo foi restabelecido apenas com a queda do regime de Vargas e a promulgação da Constituição de 1946<sup>110</sup>.

Com o início do regime militar em 1964, ocorreu uma forte centralização do poder estatal, transformando o federalismo em algo meramente nominal<sup>111</sup>, aproximando o funcionamento institucional ao conceito de um Estado unitário com o enfraquecimento das instituições federalistas durante todo o período ditatorial<sup>112</sup>.

---

<sup>105</sup> FERREIRA, Tomas Julio. O federalismo brasileiro e sua centralização pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, v. 7, n. 1, jan./jun. 2019. p. 79.

<sup>106</sup> *ibid.*, p. 78.

<sup>107</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 79.

<sup>108</sup> FERREIRA, p. 80, 2019 *apud* Fausto, 2003.

<sup>109</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e economico, decretamos e promulgamos a seguinte.

<sup>110</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 80.

<sup>111</sup> FERREIRA, p. 80, 2019 *apud* Silva, 2000.

<sup>112</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 80.

Nota-se que o período ditatorial e a constante mutação institucional geraram insegurança jurídica, permitindo ao regime atuar livremente em todas as esferas de governo. A comparação entre as competências da União e dos Estados era possível apenas formalmente, já que o poder central detinha amplo controle<sup>113</sup>. A ordem constitucional anterior a 1988 exigia que as constituições estaduais espelhassem as previsões da União, mas com a redemocratização, os Estados ganharam maior autonomia para se constituírem de acordo com os desejos de suas respectivas constituintes locais<sup>114</sup>.

Em 1988, com a redemocratização e a convocação de uma nova Assembleia Constituinte, foi reconstruindo o federalismo, descentralizando competências e ampliando a autonomia dos Estados, sendo que essa estrutura federativa permitiu a implementação de políticas públicas adaptadas às demandas regionais, desenvolvendo as especificidades locais<sup>115</sup>.

Dando seguimento às escolas teóricas, no federalismo, visto como democrático por Ostrom e Dahl, é fundamentado na visão de um mecanismo institucional que assegura a obediência às prerrogativas legislativas das unidades de uma federação. Desta forma, apenas os sistemas democráticos garantem que as regras formais irão evitar a arbitrariedade<sup>116</sup>.

Na preocupação de distinguir os conceitos, a última teoria diferencia o federalismo, o qual seria um conceito de valor, diversidade, que permite uma base à federação de uma dada circunstância histórica. Tal abordagem foi formulada pioneiramente por King e aprofundada, quase uma década depois, por Burgess e Gagnan<sup>117</sup>.

A federação é uma forma de organizar as estruturas, instituições, enquanto o federalismo seria uma ideologia política aplicada como um meio de alcançar interesses. Tal preocupação em distingui-los semanticamente é devido a variedade de princípios federativos em cada federação, assim, é possível existir federalismo sem federação, mas não uma federação sem federalismo<sup>118</sup>.

Em seguida, passa-se a verificar conceitos que influenciaram a experiência federativa, sejam eles: centralização e descentralização, simétrico e assimétrico, dual e cooperativo, bicameral e unicameral.

---

<sup>113</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 86.

<sup>114</sup> *ibid.*, p. 89.

<sup>115</sup> *ibid.*, p. 85.

<sup>116</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 30.

<sup>117</sup> *ibid.*, p.34.

<sup>118</sup> *ibid.*, p. 35.

O federalismo contemporâneo engloba Estados Federais que surgem por meio de processos políticos destinados a estabelecer uma estrutura centralizada ou a descentralizar o poder da unidade central para as unidades subnacionais<sup>119</sup>.

Enquanto os Estados Unidos da América e a Argentina são exemplos do modelo centralizador, o Brasil se enquadra no modelo descentralizador, o que leva à tendência de federalismo simétrico devido ao federalismo por desagregação<sup>120</sup>.

A simetria e a assimetria no federalismo podem abranger aspectos econômicos, sociais, culturais e geográficos, o que torna a sua análise multidimensional. Assim, a simetria pode ser determinada pela homogeneidade em língua, etnia, religião ou até mesmo a cultura de uma determinada população<sup>121</sup>.

A história do federalismo revela duas matrizes distintas. O federalismo dual, onde cada jurisdição é soberana e pode administrar suas competências sem interferência da outra, e o modelo clássico de divisão de poder, enquanto o federalismo cooperativo busca a coordenação e cooperação entre as unidades para alcançar objetivos em comum<sup>122</sup>.

A representação política das unidades subnacionais em um órgão legislativo federal é um princípio fundamental no federalismo, com diferentes abordagens<sup>123</sup>. Um sistema bicameral envolve a presença de duas casas legislativas, no qual ambas desempenham papéis distintos na elaboração das leis. Por outro lado, um sistema unicameral consiste em uma única casa legislativa, em que todas as decisões são tomadas sem divisão.

Tais escolhas no federalismo dependem das necessidades específicas e das características de cada país ou estado federal. A capacidade de coordenação das políticas setoriais no Brasil dependeu em grande parte dos arranjos institucionais herdados<sup>124</sup>.

A concentração da autoridade política varia entre os estados federativos e entre políticas específicas, influenciando diretamente a capacidade de coordenação governamental de políticas públicas. A Constituição de 1988 optou por um formato de competências concorrentes para a maioria das políticas sociais brasileiras<sup>125</sup>.

Essa escolha foi estratégica, derrotando propostas que buscavam combinar descentralização fiscal com descentralização de competências durante a Assembleia Nacional

---

<sup>119</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 20.

<sup>120</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 35.

<sup>121</sup> *ibid.*, p. 36.

<sup>122</sup> *ibid.*, p. 39.

<sup>123</sup> *ibid.*, p. 42.

<sup>124</sup> ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 18, n.2, 2004. p. 17.

<sup>125</sup> *ibid.*, p. 22.

Constituinte de 1987-88, qualquer ente federativo foi autorizado constitucionalmente a implementar programas em áreas como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento<sup>126</sup>.

No entanto, nenhum ente federativo estava obrigado constitucionalmente a implementar programas nessas áreas. Dessa forma, a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos<sup>127</sup>.

Essa distribuição de competências gerou efeitos identificados como superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços. Esses efeitos derivam dos limites à coordenação nacional das políticas<sup>128</sup>.

Nos anos 90, a distribuição federativa dos encargos sociais derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como esses serviços estavam organizados historicamente em cada política particular, dependendo dos arranjos institucionais herdados<sup>129</sup>.

Na distribuição intergovernamental de funções, a União é responsável pelo financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como pela coordenação das ações intergovernamentais.

Desta forma, as políticas implementadas pelos governos locais dependem das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde<sup>130</sup>.

A edição de portarias ministeriais foi o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde, fazendo do poder Executivo a principal arena de formulação da política nacional, com o Congresso Nacional atuando de forma secundária<sup>131</sup>.

A descentralização de encargos na política de saúde foi possibilitada pelo uso da autoridade financeira e normatizadora do governo federal para garantir a adesão dos municípios a um determinado objetivo de política<sup>132</sup>, revelando-se uma estratégia para induzir escolhas locais e reduzindo a incerteza sobre a obtenção de recursos<sup>133</sup>.

Diante disso, a adoção de um modelo federativo provoca uma estrutura normativa que cria centros decisórias com base em competências constitucionais, permitindo o exercício da autonomia política, que também inclui o poder financeiro, administrativo e legislativo<sup>134</sup>.

---

<sup>126</sup> ARRETCHE, *op. cit.*, p. 22.

<sup>127</sup> ARRETCHE, 2004 *apud* Almeida, 1995; Affonso e Silva, 1996; Affonso, 1999; Willis *et al.*, 1999.

<sup>128</sup> ARRETCHE, *op. cit.* p. 22.

<sup>129</sup> *ibid.*, p. 22.

<sup>130</sup> *ibid.*, p. 22.

<sup>131</sup> *ibid.*, p. 22.

<sup>132</sup> *ibid.*, p. 24.

<sup>133</sup> *ibid.*, p. 24.

<sup>134</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 84-85.

### ***2.3.1 Lente teórica de Jenna Bednar quanto aos motivos do governo em adotar um sistema federativo, a decorrência de transgressões e as salvaguardas como resposta***

A federação enquanto modelo político fundamentado na divisão de poderes entre autoridade central e entidades subnacionais, é compreendido como um contrato social na intenção de se alcançar, principalmente, três propósitos: a defesa comum, liberdade e bem estar geral, enquanto outras nações são formadas, inicialmente, para fortalecer uma união, com objetivos adicionados ao longo dos anos<sup>135</sup>.

Supre-se uma forma específica de Estado, sendo o governo fragmentado verticalmente entre os governos regionais e o governo central, cada um com autoridade exclusiva em uma área de atuação com mesmo território e população, sendo as decisões independentes uma das outras e com autoridade proveniente do voto popular<sup>136</sup>.

Desta forma, os motivos para a adoção de um sistema federativo vão depender do contexto histórico em que se insere um determinado grupo de pessoas, sua cultura ou adoção política de cada região ou país.

A lente teórica fornecida por Jenna Bednar em sua obra *The Robust Federation: Principles of Design*, identifica três funções para o federalismo, com apoio nos ensinamentos de Madison em seu livro *The federalist*, sendo eles, a segurança militar, a eficiência econômica e inovação; e a representação efetiva<sup>137</sup>.

Indicada como uma primeira função, a segurança militar se refere à capacidade do federalismo de coordenar e garantir a proteção de defesa como um todo daquela determinada região. Como uma maneira de fortalecer a defesa, o federalismo proporciona uma cooperação entre níveis de governo ao compartilhar recursos e também estratégias em referência a ameaças externas.

Em seguimento, a eficiência econômica e inovação é pertinente à promoção de uma economia que permita o desenvolvimento regional e incentive a sua inovação. O federalismo, possibilita, então, uma adaptação de cada unidade subnacional ao estimular o investimento para crescimento econômico e tecnológico.

Já a representação política pode ser identificada quando os interesses dos cidadãos são representados de forma adequada em todos os níveis de governo. Nesse ponto, o federalismo

---

<sup>135</sup> BEDNAR, Jenna. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 5.

<sup>136</sup> ARRETCHE, Marta. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE, v. 15, n. 4, 2001. p. 23.

<sup>137</sup> BEDNAR, *op. cit.*, p. 6.

permite que o cidadão tenha uma participação nas decisões políticas, visto que as unidades subnacionais devem responder às demandas locais.

Buscando atender as necessidades de cada região<sup>138</sup>, o federalismo pode ser adotado com a intenção de distribuir poder com autonomia local, para adaptação política às multiplicidades regionais, bem como para a promoção de estabilidade política com resolução de conflitos regionais ao fomentar a participação política.

Verifica-se, portanto, que a adoção de um sistema federativo pelos governos pode ocorrer por diversos fatores, sendo, principalmente, pela ocorrência de uma descentralização do poder e divisão de competências entre o governo central e as unidades subnacionais.

No intuito de garantir sua governança, o federalismo tem como pilar a distribuição de autoridade entre o governo central e as unidades subnacionais, sendo ela estabelecida por sua Constituição ou leis fundamentais do país de adoção, podendo essa divisão, ainda, variar em cada país.

A distribuição de autoridade acaba trazendo alguns problemas na sua divisão. Os entes acabam atuando com oportunismo, os quais Jenna Bednar elenca em três tipos, a saber: *encrachment*<sup>139</sup>, *shirking*<sup>140</sup> e *burden-shifthing*<sup>141 142</sup>.

Defende-se, dessa forma, que ao não ter um bom desempenho, a federação acaba propiciando um contexto de vulnerabilidade a rupturas, revoluções, golpes e invasões<sup>143</sup>.

Assim, com a intenção de exteriorizar os próprios interesses em detrimento dos interesses coletivos ou das unidades subnacionais, ocorre, dentro do federalismo, o comportamento oportunista.

Neste sentido, *encrachment* ocorre quando o governo central se apropria de competências que eram atribuídas a unidades subnacionais, enquanto o termo *shirking* pode ser compreendido quando as unidades subnacionais não cumprem com as suas obrigações ou não executam as suas tarefas como deveriam, e por fim, o *burden-shifthing* ocorre quando o governo central transfere suas tarefas ou responsabilidades a outros sem fornecer recursos adequados<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> No contexto do federalismo, uma região é vista como uma área geográfica ou política dentro de um país que dispõe de características e necessidades particulares.

<sup>139</sup> Tradução livre: invasão.

<sup>140</sup> Tradução livre: esquiva.

<sup>141</sup> Tradução livre: transferência de ônus.

<sup>142</sup> BEDNAR, *op. cit.*, p. 10.

<sup>143</sup> *ibid.*, p. 9.

<sup>144</sup> *ibid.*, p. 68/69.

Neste sentido, um sistema federal é diagnosticado como abaixo do esperado<sup>145</sup>, uma vez não haver mecanismo de contenção dessas práticas de transgressões, em especial, os comportamentos oportunistas.

Após a observação dos motivos que levam os governos a adotarem o sistema federal, bem como a decorrência de transgressões que são demonstradas por atitudes de oportunismo, a lente teórica proporcionada pela autora em comento, busca compreender como os tipos de salvaguardas operam, vislumbrando uma resposta a diferentes transgressões já identificadas<sup>146</sup>.

Jenna Bednar concorda com Madison, no sentido de que a gestão popular é falha e na tentativa de buscar um auxílio sem suprimir a diversidade, as salvaguardas são um recurso, ora denominado por Madison de “precauções auxiliares”<sup>147</sup>.

Ao propor as cinco categorias de salvaguardas, objetiva-se fortalecer o federalismo, acarretando em uma conformidade, resiliência e adaptação. Levando em conta, ainda, que as salvaguardas devem ser vistas como um sistema, ou seja, quando aplicadas de forma isolada, são insuficientes.

Neste sentido, as categorias de salvaguardas são, retaliação intergovernamental, estruturais, políticas, judiciais e populares<sup>148</sup>.

Em sua primeira categoria, a retaliação intergovernamental é aplicada quando houver uma represália entre os distintos níveis de governo, buscando-se uma maior cooperação entre eles. Já a categoria estrutural, envolve a divisão dos poderes com definição das competências e também das responsabilidades de cada nível de governo, buscando uma maior coordenação entre eles.

Dando seguimento, a categoria referente à salvaguarda política garante a representação do cidadão nos níveis de governos por intermédio de eleições periódicas e democráticas, buscando evitar a concentração excessiva de poder. Já a categoria judicial, é relacionada na resolução de conflitos dos níveis de governo pelo judiciário, com a intenção de obter uma decisão imparcial.

Por último, tem-se a categoria popular, no qual os cidadãos podem participar de decisões, ao se manifestarem em consultas ou audiências populares, garantindo que o governo atenda às suas demandas.

---

<sup>145</sup> BEDNAR, *op. cit.*, 10.

<sup>146</sup> *ibid.*, p. 4.

<sup>147</sup> *ibid.*, p. 12.

<sup>148</sup> *ibid.*

## 2.4 Construção do Federalismo Brasileiro

Um marco importante e precursor do federalismo foi a Convenção da Filadélfia no ano de 1787<sup>149</sup>, podendo ser sintetizado como uma ação política de unir as Treze Colônias Americanas objetivando a solidificação da união federal, instaurada pela Constituição Federal norte-americana de 1788<sup>150</sup>.

O exemplo norte-americano traz as raízes do federalismo no final do século XVII, visto as Treze Colônias serem pioneiras na busca pelo fortalecimento e luta pela independência de Estados recém formados, com defesa e união político-territorial<sup>151</sup>.

Tal modelo se expandiu para outros Estados e continentes habitáveis, identificado por Konrad Hesse como “princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra regionais que, deste modo, devem ser unidas para a colaboração em comum”<sup>152</sup>.

No Brasil, a república federalista tem origem na ruptura entre as fases de centralização do poder imperial para a descentralização do poder, paradoxalmente, houve a sucessão de centralismo autoritário entre as fases de descentralização democrática.

Ou seja, após a Proclamação da República em 1889, rompeu-se com o sistema imperial centralizado, mas durante tentativas de descentralização e promoção da democracia, ocorreram períodos de autoritarismo, tais como a República Velha entre 1889 a 1930, Era Vargas durante os períodos de 1930 a 1951 e 1954 a 1954, Ditadura Militar que perdurou dos anos de 1964 a 1985, conforme passa-se a expor.

O período entre a independência do Brasil até a Proclamação da República ocorreu entre 1822 a 1889 e pode ser dividido em três fases, Primeiro Reinado, Período Regencial e Segundo Reinado.

Em 1822 o Brasil oficialmente se estabeleceu como forma de governo: monarquia constitucional parlamentarista e Dom Pedro I foi o primeiro imperador nacional. O modelo centralizador da estrutura do Estado Brasileiro no Primeiro Reinado (1822-1831), era dominado pela Monarquia da família Orleans e Bragança.

---

<sup>149</sup> SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo Machado. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018, p. 17.

<sup>150</sup> RIOS, *op. cit.*, p. 165.

<sup>151</sup> *ibid.*

<sup>152</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, trad. Luis Afonso Heck - Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 180-181.

O Período Regencial ocorreu durante os anos de 1831 a 1840 e foi um período intermediário até que o príncipe tivesse idade para ser coroado como imperador do Brasil, sendo encerrado com a abdicação do trono por Dom Pedro I.

Com o golpe parlamentar, conhecido como Golpe da Maioridade e também como “o Segundo Reinado”, Dom Pedro de Alcântara, futuro D. Pedro II, assumiu o trono antes de completar seus 18 anos. Esse “Segundo Reinado” deu fim a experiência descentralizadora da fase regencial mas retorna ao sistema centralizador do Primeiro Reinado<sup>153</sup>.

Destaca-se que houve uma certa estabilidade política e econômica, tendo em vista que dois partidos eram protagonistas, sendo eles, os conservadores que defendiam um governo imperial forte e centralizado e os liberais, que defendiam a centralização política e autonomia para as províncias.

Nessa época, portanto, Dom Pedro II alternava o poder entre esses dois partidos para atender ao interesse de ambos e se baseando no parlamentarismo britânico, criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, que equivalia ao cargo de primeiro-ministro<sup>154</sup>.

Ainda neste cenário, a pioneira Constituição do Brasil ocorreu em 25 de março de 1824, período do Império, com influências europeias, devido a Revolução Francesa, marcando a transição do Estado absolutista para o Estado liberal, subsequente à independência do Brasil<sup>155</sup>.

Vista como um progresso no tocante às garantias fundamentais, também pode ser interpretada como contraditória por ser ao mesmo tempo antiga e moderna. Sua antiguidade está relacionada a constitucionalização do Poder Moderador<sup>156</sup>, pois posicionada o Imperador acima dos demais Poderes; e a sua modernidade está relacionada ao seu caráter liberal na constitucionalização de direitos fundamentais como os direitos civis e políticos, liberdade de expressão, cidadania, religião, entre outros<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A Província*. Brasília, Senado Federal, 1997. p.1-80.

<sup>154</sup> O parlamentarismo brasileiro ocorria da seguinte forma: o parlamento apresentava três nomes para o imperador, e ele escolhia o 1º ministro dentre esses três nomes. O primeiro ministro formava seu gabinete ministerial e o parlamento aprovava ou não. Porém, Dom Pedro II, com seu poder moderador, também podia aprovar ou não esse gabinete ministerial, ou até mesmo dissolver o parlamento. Se diferenciando do parlamentarismo inglês, o parlamento escolhe o primeiro ministro e ele é quem forma o seu gabinete ministerial, cabendo ao parlamento aprovar ou não. Comparando, no parlamentarismo inglês, o rei reina mas não governa. Já no Brasil, o imperador era decisivo.

<sup>155</sup> VAINER, Bruno Zilbeman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, v. 16, [S.L.], 2010. p. 162.

<sup>156</sup> Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

<sup>157</sup> VAINER, *op. cit.*, p. 163.

Durante a Regência Trina Permanente, o Ato adicional de 1834<sup>158</sup> foi uma medida legislativa que pretendia alterar a constituição de 1824<sup>159</sup> objetivando conter os conflitos entre os liberais e conservadores nas disputas pelo poder político central.

O marco embrionário da construção do federalismo brasileiro foi constatado na política dos governadores, período este oligárquico, que respeitava a hierarquização dos estados considerados como de primeiro plano (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e os de plano de fundo. A troca de favores políticos, econômicos e militares entre o governo federal e estaduais mantinham as oligarquias regionais e o apoio do presidente com os governadores garantia votos para a eleição dos candidatos oficiais da presidência, momento marcado pelos “currais eleitorais”<sup>160</sup>.

A política dos governantes, portanto, ocorrida na República velha (1889 -1930), foi marcada pelo acordo firmado entre o governo federal, representado pelo Presidente da República, com os governadores, oligarquias federais, que prometiam verbas para que o Coronel mantivesse o seu domínio e garantisse assim, a eleição do candidato escolhido pelo voto de cabresto<sup>161</sup>, o qual só teve fim com a Revolução de 1930<sup>162</sup>.

Rompendo os traços do poder centralizado no Imperador, Estado unitário, a Constituinte de 1891 foi crucial e responsável por elaborar a primeira Constituição Republicana de 1891<sup>163</sup>, a qual pretendia uma nação descentralizada e democrática. Esta Constituição estabeleceu a forma de governo republicana e federalista, com um sistema presidencialista, divisão de poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, além das garantias de direitos individuais.

Autodeclarando, portanto, o Brasil como um Estado federalista, a Constituição de 1891<sup>164</sup>, adota claramente o regime representativo e federalista das antigas províncias para a União. Assim, o pacto federalista brasileiro teve início em 1889 e foi ratificado na primeira Constituição republicana em 1891, instaurando a República dos Estados Unidos do Brasil.

---

<sup>158</sup> Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

<sup>159</sup> Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

<sup>160</sup> RIOS, *op. cit.*, p. 167.

<sup>161</sup> O conhecido voto de cabresto ocorria quando o eleitor não escolhia seu candidato de forma livre, mas seguia a determinação de um chefe político ou cabo eleitoral (Glossário Tribunal Superior Eleitoral).

<sup>162</sup> O movimento armado denominado como Revolução de 1930 inaugurou a Era Vargas e deu fim à República Velha.

<sup>163</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).

<sup>164</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

A Constituição de 1891 repartiu os poderes, atribuindo funções com independência e harmonia entre si, sendo o legislativo composto por duas casas, Senado e Câmara dos Deputados<sup>165</sup>.

Após a abrangência das competências da União e o encerramento da “política dos governantes” que perdurou durante os anos de 1891 e 1930, Getúlio Vargas desarmou os coronéis, sendo denominado como “pai dos pobres”<sup>166</sup>.

Importante observar que tal período histórico do país deixou marcas que perduram até os dias atuais. O Estado nacional é oriundo de uma força do governo central como uma instância capaz de regular e definir ações a serem seguidas, assim, a União foi colocada em uma posição que garantia o arranjo político com os governos subnacionais<sup>167</sup>.

A soberania da União revela mudanças institucionais e políticas<sup>168</sup>, podendo ser explicado por duas teses, sendo elas a transição de um governo fraco para um governo central forte, em que emendas constitucionais foram transformando a autoridade jurisdicional em governo federal, modificando o equilíbrio entre os governos subnacionais entre o governo central por fortalecer a União<sup>169</sup>, e por outro lado, a soberania teria ocorrido por um processo de dependência da trajetória, em que as elites políticas do governo central ampliaram a sua capacidade de regulação em detrimento dos governos subnacionais<sup>170</sup>.

A centralização de poder na União ganhou força ao longo do tempo. A Constituição de 1988 representou um marco ao atribuir à União ampla autoridade para legislar sobre diversas áreas, incluindo aquelas tradicionalmente sob jurisdição dos Estados e Municípios<sup>171</sup>.

Nos anos 1990, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma aceleração desse movimento de centralização. Estratégias institucionais foram habilmente utilizadas para fortalecer ainda mais a capacidade regulatória da União em relação aos entes subnacionais<sup>172</sup>.

Essa crescente concentração de autoridade na esfera federal teve implicações profundas para a autonomia decisória dos governos estaduais e municipais. A legislação federal passou a

---

<sup>165</sup> VAINER, *op. cit.* p. 167-168.

<sup>166</sup> *ibid.*, p. 170-171.

<sup>167</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 1.

<sup>168</sup> ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação brasileira de como 1988 facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, n. 2, 2009. p. 382.

<sup>169</sup> *ibid.*, p. 382.

<sup>170</sup> *ibid.*, p. 383.

<sup>171</sup> *ibid.*, p. 391-404.

<sup>172</sup> *ibid.*, p. 391-404.

regular extensivamente a arrecadação de impostos e a implementação de políticas nos níveis subnacionais, resultando em uma centralização federativa significativa<sup>173</sup>.

Essas mudanças institucionais não representaram uma ruptura total com o modelo estabelecido em 1988. Elementos de continuidade foram observados, com princípios normativos fundamentais sendo mantidos ao longo do tempo<sup>174</sup>.

A legitimidade desse processo de regulação federal tem profundas raízes na própria formação do Estado brasileiro. A ideia de que a União deve exercer autoridade sobre os governos subnacionais é fundamentada no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional e na desconfiança em relação às elites políticas locais<sup>175</sup>.

Ainda no contexto da construção do federalismo Brasileiro, a Constituição de 1934<sup>176</sup> respeitava o princípio federativo, mantendo a República Federativa.

Durante o período após a primeira Guerra Mundial, o mundo foi separado em duas ideologias, a direita radical retratada pelo nazismo e fascismo, enquanto o comunismo era refletido pela União Soviética<sup>177</sup>. Nesse ambiente de conflito, Getúlio Vargas realiza golpe de Estado outorgando a Constituição de 1934 que ampliava os poderes do Presidente da República, refletindo sua ideologia fascista<sup>178</sup>.

Com o golpe de 1937<sup>179</sup>, houveram retrocessos na descentralização outorgada pela Constituição e o Estado Novo outorga uma nova Constituição que visava atender um Estado centralizador e ditatorial.

Diante da finalização da segunda Guerra Mundial, Getúlio, pensando que iria se manter no poder, convocou eleições e os militares o deporaram em 1945<sup>180</sup>.

Na retomada das políticas descentralizadoras, a Constituição Federal de 1946<sup>181</sup> resgata a autonomia dos estados e municípios, dando início a reestruturação da democracia e organizando os sistemas tributários dando autonomia financeira<sup>182</sup>.

---

<sup>173</sup> *ibid.*, p. 392-400.

<sup>174</sup> *ibid.*, p. 392.

<sup>175</sup> ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 30.

<sup>176</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).

<sup>177</sup> VAINER, *op. cit.*, p. 175-176.

<sup>178</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Art. 73: O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País.

<sup>179</sup> Após o primeiro golpe em 1930, Getúlio Vargas instituiu uma ditadura por meio do Golpe do Estado novo, o qual perdurou até 1945.

<sup>180</sup> VAINER, *op. cit.*, p. 167-169.

<sup>181</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).

<sup>182</sup> RIOS, *op. cit.*, p. 170.

Novamente, a crise na democracia brasileira foi instaurada e o golpe militar de 1964<sup>183</sup> valorizada a centralização do Poder Executivo, restringindo as competências e atribuições nos níveis estadual e municipal.

Com a ascensão do poder dos militares pelo golpe militar, a Constituição de 1946 não atendia as necessidades e a Constituição de 1967<sup>184</sup> entrou em vigor reduzindo a autonomia individual por parte do Estado, aumentando os poderes da União e do presidente da República, embora mantivesse a separação dos três poderes. Com o término do governo militar, a Constituição de 1967 foi revogada e os deputados eleitos formaram a Assembléia Constituinte buscando formular o novo regime democrático.

Após o longo processo do sistema centralizados imposto pela ditadura militar (1964-1985), o Brasil repensou o seu pacto federativo e a Constituinte de 1988<sup>185</sup> possibilitou a reformulação do pacto político e territorial dividido entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>186</sup>.

Com a discussão de implementar um Estado soberano que respeitasse os entes federados, a Constituinte de 1988<sup>187</sup> reabriu o Estado democrático de direito e solidificou a autonomia nas esferas de governo e a participação popular, instituindo a União, Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>188</sup>.

Como pode-se observar, o pacto federalista brasileiro percorreu sete Constituições com momentos de crise. Nesse sentido, é essencial reafirmar as características institucionais de cada uma delas, a fim de reforçar as distintas fases de centralização e descentralização de poder ao longo da história nacional.

A Constituição de 1824, também conhecida como “Constituição Imperial”, estabeleceu o império com um poder centralizado nas mãos do imperador, resultando em restrições significativas aos direitos civis. Seus poderes extensivos incluía o poder moderador, que lhe

---

<sup>183</sup> A ditadura militar, 1964-1985, iniciou por um golpe militar realizado contra o presidente João Goulard.

<sup>184</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

<sup>185</sup> Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>186</sup> RIOS, *op. cit.*, p. 170.

<sup>187</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

<sup>188</sup> RIOS, *op. cit.*, p. 170/171.

permitia intervir em todos os níveis de governo, assim, a centralização foi uma resposta à fragmentação que ameaçava a unidade nacional após a independência<sup>189</sup>.

Essa constituição restringiu severamente os direitos civis e instituiu um sistema eleitoral censitário, limitando a participação política às elites proprietárias. O clientelismo emergiu como uma prática dominante, onde favores e lealdades pessoais guiavam as relações políticas, prevalecendo sobre um sistema formal de representação, ou seja, o clientelismo pode ser compreendido como um padrão específico de troca social<sup>190</sup>.

Em contraste, a Constituição de 1891, da República Velha, inaugurou a República Federativa do Brasil, com divisão de poderes entre União, estados e municípios, promovendo direitos individuais e o sufrágio<sup>191</sup> universal masculino. Este novo arranjo buscava diminuir a concentração de poder, refletindo as demandas das oligarquias regionais e a prática continuou marcada pelo clientelismo, onde as oligarquias estaduais, por meio dos coronéis, mantinham o controle sobre o eleitorado e utilizavam o voto de cabresto para garantir suas posições de poder<sup>192</sup>.

Em mesmo sentido, no ano de 1933 o Brasil elegeu uma Assembléia Constituinte no lugar de uma representação corporativista e conseqüentemente, a Constituição de 1934 refletiu em um período democrático, introduzindo o voto feminino e promovendo reformas sociais e trabalhistas, buscando integrar grupos distintos no arranjo institucional para a promoção da paz social. Ao criar sindicatos e associações profissionais reconhecidas pelo Estado, houve uma tentativa de mediar conflitos entre o capital e o trabalho<sup>193</sup>.

Por outro lado, a Constituição de 1937, chamada de “Constituição Polaca”, foi promulgada em um contexto ditatorial, centralizando poderes nas mãos do presidente à época, Getúlio Vargas, e impondo censura e repressão. O Estado assumiu um papel central nas relações trabalhistas, sociais e durante o Estado Novo, a centralização diminuiu a autonomia dos estados e municípios, refletindo o autoritarismo de Vargas<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed. Brasília, DF: ENAP, 2003. p. 5.

<sup>190</sup> *ibid.*, p. 5.

<sup>191</sup> O direito subjetivo do sufrágio é exercido pelo voto e a concretização do seu resultado, escrutínio, é finalizada pela contagem dos votos que revela o governante eleito.

<sup>192</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 5.

<sup>193</sup> *ibid.*, p. 18.

<sup>194</sup> *ibid.*, p. 18.

Modificando novamente o cenário, com a queda de Vargas em 1945, a Constituição de 1946 restaurou a democracia, reforçou as garantias de direitos individuais com o sufrágio universal e promoveu o retorno do federalismo ao descentralizar o poder<sup>195</sup>.

Mas de forma contrária, a Constituição de 1967, promulgada como uma emenda constitucional em 1969 durante a ditadura militar iniciada em 1964, enfraqueceu as liberdades civis e concentrou o poder no Executivo, especialmente militarizando a administração pública para formalizar o regime autoritário. Embora centralizado, práticas clientelistas e corporativistas ainda persistem, mas sob o controle do governo federal<sup>196</sup>.

Ao final, a Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", marcou a redemocratização do Brasil após duas décadas de regime militar, fortaleceu os direitos sociais, promoveu o federalismo e consolidou a democracia, tornando-se um marco na garantia de direitos e na estrutura institucional do país. No entanto, as práticas clientelistas e corporativistas continuaram a influenciar a política brasileira, ao mesmo tempo em que o arranjo institucional buscava promover transparência e equilibrar a diversidade da sociedade brasileira<sup>197</sup>.

Ao longo dos períodos constitucionais, a realidade federativa brasileira passou por transformações e a centralização do poder foi uma constante em vários momentos, especialmente durante os regimes autoritários. No entanto, a descentralização e o fortalecimento do federalismo surgiram nas constituições democráticas, equilibrando o poder entre a União, Estados e Municípios.

## 2.5 Comportamentos oportunistas e a sua influência nos conflitos federativos

Considerando a perspectiva teórica de Jenna Bednar e os conceitos relacionados aos comportamentos oportunistas, analisa-se como os conflitos federativos podem ocorrer.

A referida autora, em sua obra já abordada, denomina de oportunismo ou até mesmo transgressões, quando os governos, seja federal ou estadual, interferem na divisão de competências em benefício próprio<sup>198</sup>.

Contextualizando tal questão, revela-se que a união federal foi construída para defesa mútua, acreditando-se que a junção das colônias seriam mais eficazes em defesa de possíveis invasores, mas para a sua efetividade, os estados independentes precisavam abrir mão de sua

---

<sup>195</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 18.

<sup>196</sup> *ibid.*, p. 53

<sup>197</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 18.

<sup>198</sup> BEDNAR, *op. cit.*, p. 63.

soberania ao permitir a defesa comum e deveriam contribuir de forma econômica e social, viabilizando maior defesa<sup>199</sup>. Mesmo realizando tais sacrifícios, os Estados não o realizam sempre que solicitado<sup>200</sup>.

Preocupado com a eficácia da União federal americana, Bednar expõe que Madison compilou uma lista de Artigos da Confederação dos Estados Unidos, avaliando as suas eficácias e apontando 12 problemas, tendo em vista que os compatriotas, apesar de terem vencido a guerra contra a Grã-Bretanha, poderiam não repetir a confiança ilimitada na União federal americana<sup>201</sup>. Tal aflição evidenciou o estudo dos comportamentos oportunistas para melhorar a organização governamental.

A conduta oportunista é inerente ao federalismo, visto que a sua ocorrência está intuitivamente associado à busca de poder e os governos podem violar os termos da divisão constitucional ao deixarem de fazer ou ao permitirem que outro governo faça<sup>202</sup>.

No contexto do federalismo brasileiro, conflitos podem derivar de comportamentos oportunistas, como o *encroachment*, que se refere à invasão de competência entre os entes federativos. A título exemplificativo, tal enfrentamento ocorre quando um Estado extrapola suas competências constitucionais e interfere em áreas que são de responsabilidade da União.

Outro comportamento que influencia no conflito federativo é o *shirk*, pois envolve a omissão por parte de um ente federativo, que negligencia suas obrigações constitucionais, buscando evitar custos ou até mesmo responsabilidades relacionadas a políticas públicas.

Ademais, o *burden-shift* também pode motivar um conflito ante a transferência de ônus, ou seja, quando um ente busca transferir para outro ente federativo suas responsabilidades por serviços públicos ou atribuições financeiras.

De igual forma, no contexto de tais comportamentos oportunistas, a falta de clareza às competências de cada ente federativo ocasiona na busca de intervenção do Poder Judiciário, o qual é uma salvaguarda de categoria judicial. Assim, o sistema federativo brasileiro possui mecanismos para manter um equilíbrio da relação entre a União e os Estados.

O mecanismo de natureza estrutural previsto pela Constituição da República atribui ao Supremo Tribunal Federal o controle dos conflitos federativos em diferentes vias

---

<sup>199</sup> BEDNAR, *loc. cit.*

<sup>200</sup> *ibid.*, p. 64.

<sup>201</sup> *ibid.*, p. 64.

<sup>202</sup> *ibid.*, p. 71.

processuais<sup>203</sup>. Com a epidemia da Covid-19<sup>204</sup>, o governo federal se comportou de forma oportunista ao adotar uma postura de indiferença, enquanto os governadores implementaram políticas de isolamento social e restrição à atividade econômica<sup>205</sup>.

No contexto epidêmico, o governo federal adotou um comportamento denominado de *encroachment* ao assumir uma postura centralizadora que questionava as medidas adotadas por alguns governadores, sugerindo uma invasão em suas prerrogativas estaduais.

Ao argumentar que “não pode cada governador tomar a medida que achar melhor”<sup>206</sup>, ficou clara a tentativa do governo federal em uniformizar as ações, evidenciando uma postura que desconsidera a autonomia dos estados na gestão da crise.

Em outros momentos, o *shirking* foi evidenciado ao minimizar a gravidade da crise e ao se esquivar sobre os seus impactos econômicos, sugeriu que os seus efeitos seriam oriundos das medidas adotadas pelos governadores e prefeitos.

As declarações de que “não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar”<sup>207</sup> e “precisamos movimentar a economia senão a catástrofe virá de verdade”, confirmam a tentativa de diminuir a importância da pandemia e desvio da atenção dos esforços que buscavam enfrentá-la.

<sup>203</sup> GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, 2021. p. 400.

<sup>204</sup> O termo "2019-nCoV" foi uma nomenclatura temporária utilizada para se referir ao vírus que pertence à família Coronaviridae. Essa designação foi adotada inicialmente como uma forma de identificar o agente causador de uma nova doença respiratória que surgiu em Wuhan, na China, no final de 2019. A sigla "nCoV" representa "novo coronavírus", destacando a novidade desse agente patogênico. Posteriormente, o vírus recebeu o nome oficial de "SARS-CoV-2", que é uma abreviação de "Síndrome Respiratória Aguda Grave - Coronavírus 2". Essa designação reflete a relação genética do vírus com o coronavírus responsável pela SARS (Síndrome Respiratória Aguda Grave) e o "2" indica que se trata de uma nova variação desse tipo de vírus. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou oficialmente a epidemia da doença viral como uma pandemia global, denominada "covid-19". O vírus SARS-CoV-2 foi apontado como o agente responsável pelas infecções que levaram a diversas manifestações de enfermidades respiratórias. A origem do vírus foi identificada em Wuhan, China, associada a casos de pneumonia registrados em dezembro de 2019. Desde então, o vírus se disseminou por inúmeros países, incluindo notavelmente o Brasil. Ao longo desse período, foram identificadas diversas variantes do SARS-CoV-2, algumas das quais mais transmissíveis do que a forma original identificada na China. Em resposta às crescentes preocupações e ao alarmante nível de contágio da covid-19, a OMS emitiu orientações e aconselhamentos no início de 2020. Recomendou-se que as autoridades públicas de todos os países adotassem medidas sanitárias urgentes para conter a disseminação do vírus, incluindo práticas como distanciamento social, uso de máscaras, higiene rigorosa e, posteriormente, a implementação de campanhas de vacinação em escala global. Essas medidas visavam mitigar os impactos da pandemia e proteger a saúde pública em todo o mundo.

<sup>205</sup> GLEZER, *op. cit.*, p. 402.

<sup>206</sup> VENAGLIA, Guilherme. *Não pode cada governador tomar medida que achar melhor*. CNN Brasil, São Paulo, 20 mar. 2020.

<sup>207</sup> JAIR Bolsonaro diz que não chamou Covid de “gripezinha”. CNN Brasil, São Paulo, 27 nov. 2020.

Além disso, o *burden-shifting* ocorreu quando o governo federal transferiu a responsabilidade da gestão da crise para os governadores e prefeitos, destacando ainda, que as ações do governo eram socorrer as empresas e pagar o Auxílio Emergencial, enquanto alerta para o risco de recessão<sup>208</sup>.

Essa estratégia desviou a atenção das críticas sobre a falta de coordenação nacional em resposta à pandemia, colocando o ônus da situação sobre os gestores locais.

As vantagens de um Estado federado se evidencia na separação dos poderes por impedir abusos do governo federal, bem como na divisão da população em unidades, bloqueando uma reação violenta de uma grande maioria em detrimento da minoria<sup>209</sup>. Visando manter a coordenação federativa, a Constituição da República estabelece condição de cláusula pétrea inviabilizando a flexibilização da forma federativa por emenda constitucional<sup>210</sup>.

Praticando o comportamento oportunista, o governo federal poderá, dentre as possibilidades destacadas acima, se abster de suas responsabilidades ou movê-las para outro ente federativo e em resposta, os governadores podem se utilizar do mecanismo judicial para resolver o conflito federativo, cabendo ao Supremo Tribunal Federal decidir.

No decorrer do grande contágio da Covid-19, o governo federal buscou relaxar as medidas de isolamento social, editando a Medida Provisória nº 926/2020 para regular a atividade econômica durante tal período. Em seguida editou os Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.292/2020 para desobrigar o isolamento social em atividades econômicas específicas<sup>211</sup>.

Neste cenário, os Estados buscaram dirimir os conflitos federativos por intermédio do Poder Judiciário, evidenciando a necessidade de uma resposta célere diante da situação provocada pela epidemia da Covid-19.

---

<sup>208</sup> BOLSONARO volta a defender ações contra pandemia e alerta para risco de recessão. CNN Brasil, São Paulo, 17 jul.2020.

<sup>209</sup> GLEZER, *op. cit.*, p. 403-404.

<sup>210</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado.

<sup>211</sup> GLEZER, *op. cit.*, p. 414.

### **3 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE CONFLITO FEDERATIVO, SEUS EFEITOS E DIMENSÕES PROCESSUAIS**

Considerando o pensamento sociológico de Georg Simmel<sup>212</sup>, o conflito não é identificado apenas como algo destrutivo, mas como essencial na dinâmica social e na coesão dos grupos. Ao aplicar essa perspectiva no federalismo, o conflito federativo pode ser percebido como uma oportunidade para a coordenação federativa por produzir novos arranjos organizacionais e formas de cooperação, reconhecendo o espaço social como algo mútuo e de transformação.

A visão de Simmel sobre o conflito permite analisar as causas e soluções, como uma forma de socição e seu papel na criação de novos espaços de interação, possibilitando o sistema federativo evoluir e se adaptar por intermédio da negociação e resolução dos conflitos. Assim, sua perspectiva oferece uma compreensão dos processos sociais envolvidos na coordenação federativa.

Neste sentido, dentro do contexto dos entes federativos, podem surgir tensões envolvendo disputas de competência, questões financeiras e políticas, sendo necessário analisar o papel do Poder Judiciário na resolução de tais conflitos.

Justifica-se explorar a discussão acerca do Art. 102, I, “f” da CRFB/88, a qual estabelece a competência do Supremo Tribunal Federal, para compreender a sua intervenção nos “conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros”.

A alínea “f” do inciso I do Art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 desempenha um papel crucial no sistema federativo brasileiro, conferindo competência originária ao STF para julgar causas e conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, bem como entre uns e outros, incluindo as respectivas entidades da administração indireta.

Após a Emenda Constitucional nº 45/2004, incluiu-se a alínea “d” no inciso III do Art. 102 da CRFB/88 e com isso, conferiu-se ao STF competência para julgar recursos extraordinários quando “julgar válida lei local contestada em face de lei federal”. Ou seja, ampliou-se o alcance do pretório excelso na resolução de conflitos federativos, uma vez que a legislação local não pode infringir normas estabelecidas pela legislação federal.

Contudo, a delimitação precisa do que constitui um conflito federativo suscetível de análise pelo STF é uma questão que levanta diversos debates e controvérsias.

---

<sup>212</sup> SIMMEL, Georg. *A natureza sociológica do conflito*. In: Moraes Filho, Evaristo (org.). São Paulo: Ática, 1893.

Após a observação de tais disposições constitucionais, pretende-se verificar a dimensão processual e a definição do conflito federativo, para identificar o sistema das disputas federativas e como as suas decisões podem impactar as partes envolvidas.

Ao final, dedicar-se-á a observar os efeitos da judicialização do conflito federativo, ou seja, a busca por soluções judiciais de tensões no sistema federativo.

### 3.1 Teoria do conflito por Georg Simmel

A fim de possibilitar a compreensão do conceito de conflito federativo, é essencial assimilar, previamente, a concepção não somente da epistemologia, mas do elemento sociológico e ambivalente do que um conflito representa na sociedade.

O método de Simmel consistia em selecionar um fenômeno específico do fluxo da vida social, examinar seus elementos diversos e descobrir a causa subjacente à sua coerência, revelando sua forma<sup>213</sup>. Ele insistia na busca pela verdade acerca dos fenômenos sociais<sup>214</sup>, refletindo na abordagem do conflito e esta metodologia permite analisar os conflitos no contexto federal, identificando suas causas.

Desse modo, utiliza-se a fundamentação teórica fornecida por Georg Simmel do conflito ser um componente da sociabilidade, tendo em vista a estrutura social ser compreendida pela sua relação difusa de indivíduo e grupo social.

Segundo sua premissa, o conflito é reproduzido junto às ações interativas da sociedade<sup>215</sup>, destacado assim, como socialmente importante.

A sociedade, à medida em que se desenvolve e cresce, não se sustenta apenas pela divisão de trabalho, conseqüentemente, requer outras medidas de interação<sup>216</sup>, assim, o referido autor conduz a importância antagônica do conflito, como forma de sociabilidade e de estabilidade do grupo, sendo imprescindível para a continuidade da sociedade.

Como formas de interação, Simmel aponta um atributo positivo ao conflito por criar um patamar semelhante a um palco teatral, onde as partes podem se manifestar em um mesmo plano situacional, havendo um certo nivelamento, assim, constrói-se um espaço em que o conflito é reconhecido e também é produtor de uma interação resultante das relações sociais<sup>217</sup>.

---

<sup>213</sup> LEVINE, *op. cit.*, p.34-38.

<sup>214</sup> *ibid.*, p. 34.

<sup>215</sup> ALCANTARA JUNIOR, José, Odval. Georg Simmel e o conflito social. *Caderno Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 2, n. 3, jan./jun. 2005. p. 8.

<sup>216</sup> FERNANDES, Luiz Carlos do Carmo. O conflito como fator agregador. *Revista Panorama - Revista de Comunicação Social*. v.6, n. 1, jan/jul., 2016. p. 2.

<sup>217</sup> ALCANTARA JUNIOR, *op. cit.*, p. 8-10.

Para Simmel, o conflito tem o sentido de negar tudo que conduz a unidade e paralelamente, contribui para essa mesma unidade, em seus dizeres: “O conflito está assim destinado a resolver dualismo divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade(...)”<sup>218</sup>.

Ainda, o autor deixa claro que as relações de conflito não produzem, de forma isolada, uma estrutura social, mas são relevantes para a sua formação, nas suas palavras: “Embora por si mesmo o antagonismo não produza sociação, é um elemento sociológico quase nunca ausente dela”<sup>219</sup>.

O termo “sociação” designa uma influência de um cidadão entre o outro. Para haver uma sociedade, é necessário a existência de uma interação social, ou seja, de uma “sociação”, a qual ocorre a todo momento.

Como intervenção construtiva, o conflito forma um novo quadro social e se multiplica nos arranjos interacionais, sugerindo uma relação resultante das reordenações históricas em que a união ou a desunião entre as partes acabam criando limites no processo civilizatório por aniquilar antigas ou novas estruturas<sup>220</sup>.

Mas ao contrário de Simmel, alguns teóricos como Maquiavel<sup>221</sup> e Hobbes<sup>222</sup>, entendem o conflito a partir do indivíduo e propõem formas de controle como a imposição de vontade praticada por um soberano ou pelo Estado<sup>223</sup>.

No livro “O Príncipe”, Nicolau Maquiavel apresenta, por intermédio de exemplos, o que um governante é capaz de fazer para se manter no poder e assim, garantir a paz e unidade interna.

A política descrita pelo autor ocorre no conflito oposto pelo povo e os ditos grandes, ou seja, os nobres e poderosos na sociedade. Em certas situações, o governante é capaz de instigar um conflito para consolidar o seu controle, mas são métodos que podem “adquirir o poder, mas não à glória”<sup>224</sup>.

Assim, o conflito é visto como algo negativo, precisando das leis para regular a vida da comunidade, havendo uma divisão e não uma unidade através do conflito.

---

<sup>218</sup> SIMMEL, *op. cit.*, p. 122.

<sup>219</sup> *ibid.*, p. 132.

<sup>220</sup> ALCANTARA JUNIOR, *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>221</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad. Maria Júlia Goldwasser, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>222</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Coleção Os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, 1983. 3 ed., tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

<sup>223</sup> FERNANDES, *op. cit.*, p. 3.

<sup>224</sup> MAQUIAVEL. *op. cit.*, p. 38.

Para Maquiavel, a organização da sociedade é realizada entre a oposição dos “desejos<sup>225</sup>” e “humores<sup>226</sup>” e os conflitos surgem entre os “grandes” e o “povo” como parte intrínseca do corpo político. Como cada desejo reflete em impor a sua visão, a divergência não pode ser resolvida, resultando em um conflito de essência<sup>227</sup>.

O conflito não é visto como algo positivo, tendo em vista que a busca pela realização plena de cada desejo particular pode levar a vida política à ruína<sup>228</sup>.

Em mesmo sentido, Hobbes, em sua obra “Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil” apresenta uma ideia não idealizada do ser humano, tendo em vista que ele está sempre buscando benefício próprio.

Para Hobbes, todo conflito é, na sua essência, um conflito de crenças e essas crenças estão ligadas a um desacordo mal fundamentado. Ao analisar a sociedade inglesa do século XVII, o autor interpreta os conflitos como algo inerente à natureza humana, sendo uma fonte de instabilidade política<sup>229</sup>.

Nesse “Estado de Natureza”, Hobbes detecta o desejo natural do homem pela busca da satisfação individual, o que ocasiona em guerras e conflitos incessantes. Como solução, propõe um Estado soberano para encerrar essa condição de “Estado de Natureza”<sup>230</sup>.

O conflito decorre, portanto, das paixões desordenadas do homem, o que acaba gerando uma disputa constante por honra e dignidade, o motivando a defender um Estado a conter essa natureza humana para garantir a paz por intermédio de um contrato social, personificado no Leviatã<sup>231</sup>.

Para o autor, os conflitos sociais devem ser enfrentados com um poder mais centralizado, visto que o conflito é o fim da política. Segundo Hobbes, a divergência de opiniões é prejudicial à ordem e indicam uma distribuição de vida pacífica<sup>232</sup>.

Desta forma, para o autor em comento, o conflito deve ser afastado por um poder soberano absoluto, capaz de controlar as paixões humanas e constituir a paz, em seus próprios

<sup>225</sup> De forma simplificada, diferencia-se o desejo dos grandes como um desejo de poder, enquanto o desejo do povo se refere à liberdade.

<sup>226</sup> Como consequência dos desejos há dois humores diversos. Enquanto o povo pretende não ser oprimido pelos grandes (aqueles que disputam o poder e exercem a dominação), estes pretendem oprimir e comandar o povo.

<sup>227</sup> AMES, José Luiz. Uma teoria do conflito: Maquiavel e Marx. *Educere et educare - Revista de Educação*; vol. 3, n. 6, jul./dez., 2007. p. 58.

<sup>228</sup> *ibid.*

<sup>229</sup> SILVA, Hélio Alexandre da. Thomas Hobbes: política, medo e conflitos sociais. *Cadernos de Ética e Filosofia Política, [S. l.]*, v. 1, n. 30, 2017. p. 143.

<sup>230</sup> *ibid.*, p. 144.

<sup>231</sup> *ibid.*, p. 147-150.

<sup>232</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 161.

dizeres: “sair daquela mísera condição de guerra, que é a consequência necessária das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito e os forçar, por medo do castigo, ao cumprimento de seus pactos”<sup>233</sup>.

Tal abordagem negativa dos conflitos sociais é distinta das visões marxistas do conflito de classes ter um potencial político emancipatório da sociedade, tendo em vista que, para Hobbes, o poder soberano e absoluto é o único meio de conter a natureza e as paixões humanas<sup>234</sup>.

Pode-se perceber que conceituar e contextualizar o conflito, termo oriundo do latim, *conflictu*, não é uma tarefa muito fácil e a literalidade do termo pode englobar definições distintas.

Neste sentido, teóricos como John Stuart Mill<sup>235</sup> e Karl Marx<sup>236</sup> determinam o conflito como uma negação da desigualdade, sendo naturalizado pelos grupos oprimidos na tentativa de reduzir privilégios de grupos dominantes. Sob o olhar marxista, o conflito é, portanto, um elemento essencial na luta de classes<sup>237</sup>.

Em sua produção teórica “O Governo representativo”, John Stuart Mill descreve o progresso comum por intermédio da verdadeira democracia, ou seja, quando todos os indivíduos expressam seus interesses, não se bastando apenas nas concepções daqueles que detém o controle majoritário.

Dessa maneira, apresenta o conflito como uma das funções democráticas, possibilitando uma resistência em confronto com o poder mais forte, em seus dizeres “comunidades só progredem enquanto existe um conflito entre o poder mais forte e algum possível rival”<sup>238</sup>.

Assim, para Stuart Mill, o conflito surge como uma forma de resistência contra o poder dominante e a progressão das comunidades só ocorrerá quando houver o confronto entre os rivais do poder dominante.

Na obra “Manifesto do Partido Comunista”, Karl Marx, juntamente a Engels, apresenta a concepção de que a “história da sociedade até aqui é a história de lutas de classes”<sup>239</sup>. Assim,

---

<sup>233</sup> MAQUIAVEL. *op. cit.*, p.143.

<sup>234</sup> *ibid.*, p. 162.

<sup>235</sup> MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Trad. de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

<sup>236</sup> MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

<sup>237</sup> LUCENA FILHO, Humberto Lima de. As teorias do conflito: uma aplicação prática à cultura da consensualidade. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v.7, n.12, jan./jun. 2012. p. 234,

<sup>238</sup> MILL, John Stuart, *op. cit.* p. 79.

<sup>239</sup> MARX, Karl; ENGELS, *op. cit.*, prefácio.

a história da sociedade é representada pelo permanente confronto entre os oprimidos e seus opressores.

A sociedade, dividida pela composição de classes e segmentos sociais perfazem um processo de desenvolvimento e modos de produção, afirmando a representatividade do Estado para administração dos negócios da burguesia.

Neste cenário, a força de trabalho é alienada e a revolução do proletariado só pode ser alcançada quando eles forem a classe dominante, decompondo as diferenças de classe com uma associação de livre desenvolvimento para todos.

Desta forma, para Marx, o conflito social é uma emancipação do proletariado na luta de classe, mas para Simmel, o conflito é algo inacabável por ser constante nas interações sociais, cotidianas e no processo de socialização<sup>240</sup>.

Contrariando o pensamento daqueles teóricos, Simmel identifica o conflito como fruto da interação social, seja na disputa por bens ou em contraposição ao desejo de outro. Influenciado por Immanuel Kant, ele apresenta o conceito de sociação como um resultado das interações sociais que são uma consequência de comportamentos antagônicos, trazendo o exemplo de que na guerra as partes podem ou não, determinar restrições do uso de recursos, existindo assim, um fator socializante por impor um limite à violência<sup>241</sup>.

Ambos reconhecem que o conflito é inevitável na vida social e pode trazer consequências negativas ou positivas, mas enquanto Kant enfatiza a importância das instituições e princípios éticos para mitigar o conflito, Simmel defende o seu papel na dinâmica social e na geração de mudança.

Nesta perspectiva, o conflito possui um atributo positivo por criar um patamar em que as partes podem, em um plano situacional, ser semelhantes, permitindo a construção de um nivelamento para a sua interação social<sup>242</sup>.

O conflito envolve, portanto, uma ação recíproca e é mais favorável quando os grupos sociais realizam uma negociação e abrem mão de uma posição unilateral.

Pode-se perceber que o conflito não deve ser visto unicamente como um mal a ser evitado, ele é dotado de características que polarizam uma relação anteriormente estabilizada, merecendo assim, atenção no campo do federalismo<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> CARVALHO, Giane Alves de. Conflito, violência e tragédia da cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1, ed. 2, 2007. p. 153.

<sup>241</sup> SIMMEL, *op. cit.*, p. 132.

<sup>242</sup> LUCENA FILHO, *op. cit.*, p. 235.

<sup>243</sup> *ibid.*, p. 229.

### 3.2 Discussão acerca da alínea “f” do inciso I do Art. 102 da CRFB/88

Frequentemente se estuda o conflito federativo apenas na distribuição de competências legislativas por intermédio de ações de controle concentrado de constitucionalidade e possivelmente nas divergências diretas entre União e Estados.

A definição de conflito federativo é essencial para analisar a intervenção do Supremo Tribunal Federal nas disputas entre os entes federados. Desta forma, se o conceito de conflito federativo for ampliado, maior será o poder do STF em contornos da federação<sup>244</sup>, ganhando relevância a exploração da alínea “f” do inciso I do Art. 102 da CRFB/88 por apresentar um critério na competência originária do Tribunal em casos de conflitos federativos.

Essa competência se manifesta em diversas formas, incluindo o controle concentrado de constitucionalidade, onde o STF atua como guardião da Constituição ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental. Tais ações buscam dirimir conflitos, garantindo que as normas estaduais e municipais estejam em conformidade com a Constituição Federal.

Além do controle concentrado, o STF exerce competência através das ações originárias, previstas no Art. 102, I. Essas ações envolvem conflitos diretos entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à disputa de competência legislativa.

Já os recursos extraordinários, conforme previsão contida no Art. 102, III, da CRFB/88, permitem que o pretório excelso revise decisões judiciais que contrariam a Constituição, mantendo a supremacia do texto constitucional e após a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, incluiu-se a alínea “d” para que o STF julgue os recursos em casos de conflito entre leis locais e federais, buscando uma uniformização da interpretação das normas constitucionais.

A discussão em torno da extensão do conceito de conflito federativo e da competência originária do Supremo Tribunal Federal levanta questões fundamentais sobre os possíveis efeitos dessa ampla interpretação. Por conseguinte, a análise da alínea “f” é imprescindível para compreender como o pretório excelso pode intervir em questões que afetam diretamente a coordenação federativa.

Primeiramente, considerando a possibilidade de se ampliar demais o escopo da competência do STF, pode haver o receio de que o Tribunal acabe por se tornar um avaliador das competências entre os entes federativos, estabelecendo os limites das responsabilidades de

---

<sup>244</sup> NERY, Ana Rita de Figueiredo. Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape. In: DE PRETTO, Renato Siqueira; et al (org.). *Interpretação constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 207.

cada um, o que gera preocupações relacionadas à separação dos poderes e à autonomia dos Estados e Municípios, bem como ao próprio federalismo, em que a cooperação<sup>245</sup> e a autonomia são princípios-chave.

No que se refere ao potencial conflito federativo, é importante ressaltar que a análise da potencialidade lesiva à harmonia do pacto federativo desempenha um papel crucial na definição dos casos que se enquadram na competência originária do STF. Quando uma controvérsia envolve um impacto patrimonial a ser suportado pela União ou por um Estado, mas não representa uma ameaça à harmonia federativa, pode não haver justificativa para a intervenção do STF.

Assim, caso a aplicação do Art. 102, I, "f" da CRFB/88 seja estritamente literal, a sua interpretação pode não considerar os princípios políticos e constitucionais que norteiam o federalismo brasileiro. Por outro lado, caso a aplicação seja excessivamente restritiva, questões importantes que envolvem competências, divisão territorial e repartição de recursos podem ser negligenciadas, ameaçando a eficácia do federalismo como um todo.

Outro dispositivo importante é o Art. 102, III. "d" da CRFB/88<sup>246</sup>, o qual foi acrescido pela EC 45, possibilitando que o STF julgue os Recursos Extraordinários quando a legislação local não respeitar as normas previstas por uma legislação federal, não tratando-se de uma violação direta a um preceito constitucional, mas sim de um conflito de competência legislativa.

O Recurso Extraordinário é uma das principais vias de acesso ao STF, sendo essencial para o controle concentrado de constitucionalidade<sup>247</sup> e após a EC 45, o STF tem um papel mais central na mediação de conflitos federativos, analisando a interpretação e a aplicação de normas constitucionais que delimitam a competência legislativa dos diferentes entes federativos.

---

<sup>245</sup> O modelo de federalismo cooperativo vai além da colaboração, visto promover uma ação conjunta com participação dos entes. Por isso, autores discutem se a Constituição Federal promove uma centralização ou descentralização das competências. Conf. SANTANA; Gilsely Barbosa Barreto. O chão da vida dos conflitos federativos: o potencial do constitucionalismo subnacional. *In: Direitos fundamentais e estaduais e constitucionalismo subnacional*. Luís Fernando Sgarbossa e Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (org). Recife: Editora Publius, 2022. p. 241.

<sup>246</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)  
III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: (...)  
d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

<sup>247</sup> ASSIS JUNIOR, Sentclair Marinho de. *Reflexões acerca da funcionalidade da repercussão geral no recurso extraordinário*: críticas e possibilidades de aperfeiçoamento do instituto. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2014. p. 11-12.

Portanto, a delimitação cuidadosa dos critérios para a competência originária do STF em conflitos federativos é essencial para evitar excessos que podem comprometer a autonomia dos entes federativos, a harmonia da federação e a própria unidade federal.

Assim, busca-se analisar a existência de uma coordenação que deve ser mantida para garantir que o Tribunal atue quando necessário, sem interferir indevidamente nas competências e responsabilidades dos Estados e Municípios, respeitando os princípios que regem o federalismo brasileiro.

Diante deste cenário, como aduzido anteriormente, para alguns estudiosos do tema, o conflito federativo está enraizado unicamente nos desacertos entre o governo federal com os governadores dos estados<sup>248</sup>, podendo surgir no STF de duas formas: no controle concentrado de constitucionalidade ao se discutir a distribuição de competência legislativa<sup>249</sup>; e nos conflitos diretos<sup>250</sup> entre União e Estados<sup>251</sup>.

Diante da multiplicidade de acionamento do STF, pretende-se abordar a discussão quanto a classificação do que seria um conflito federativo, tendo em vista que a simples leitura do texto constitucional dispõe que a presença da União e de outro ente no polo oposto já configura um conflito federativo<sup>252</sup>.

Por outro lado, há indicativos de elementos que podem descaracterizar um litígio identificado na forma de conflito federativo, como as causas meramente patrimoniais<sup>253</sup>. Pode-se depreender, assim, que o litígio deve ser relevante para a coordenação federativa, caso contrário, não será enquadrado como conflito federativo.

Nesta conjuntura, o STF tem se posicionado no sentido de que a conceituação de conflito federativo não deve ser reduzida a um mero conteúdo patrimonial a ser suportado pela

---

<sup>248</sup> ALVES, Fernando Antônio da Silva. Coronavírus e conflito federativo: Como a gestão da crise da pandemia afetou a relação entre a união e os entes federativos, por meio do populismo autoritário, no contexto constitucional periférico do Brasil. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*. v. 24, n. 3, 2021. p. 182.

<sup>249</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

(...)

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade.

<sup>250</sup> BRASIL. *loc. cit.*, f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

<sup>251</sup> DANTAS, Andrea de Quadro. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 16, n. 2, 2020. p. 1.

<sup>252</sup> *ibid.*, p. 18.

<sup>253</sup> *ibid.*, p. 21.

União ou por um Estado-membro. Exemplos notáveis de casos que corroboram com essa visão são: ACO/DF n. 447; MS/DF n. 23.482; RE/ES n. 512.468; AG.REG ACO/ES n. 1.427; Rcl/SP n. 4.210, nos quais o STF destacou a importância de considerar a relevância constitucional e os impactos sistêmicos nas disputas que chegam à sua apreciação.

No aspecto processual, abordado em seção própria, identifica-se que o precedente, regulado pelos Arts. 926 a 928 do CPC, pode ser classificado como vinculante ou persuasivo. Os precedentes vinculantes, estabelecidos pelos órgãos de jurisdição superior, como o STF e STJ, devem ser seguidos pelos demais órgãos do Poder Judiciário, enquanto os precedentes persuasivos, formados por decisões de outros tribunais que embora não obrigatórios, podem refletir na influência de julgamentos futuros. Assim, ambos podem fornecer critérios claros que contribuem para a coordenação federativa.

### ***3.2.1 Ação Civil Originária n. 447 do Distrito Federal***

Objetivando analisar a discussão acerca da delimitação do conflito federativo, passa-se a observar alguns casos concretos utilizados por estudiosos do tema como representativos da controvérsia.

Na Ação Cível Originária nº 447 de origem do Distrito Federal, distribuído ao Supremo Tribunal Federal na data de 29/09/1992, a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos visava, em face do Governo do Distrito Federal, o ressarcimento de NCz\$ 10.382,05, referente a salários e encargos sociais de um servidor cedido à Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal, com base no art. 4º do Decreto-lei nº 2.355/1987.

O Ministro Relator Octavio Gallotti, inicialmente, declarou a incompetência da Corte devido à ausência de conflito federativo, encaminhando o processo à Justiça Federal de 1º Grau do Distrito Federal.

Posteriormente, acolhendo a manifestação do Procurador da República do Distrito Federal, os autos retornaram ao Supremo Tribunal Federal devido à sucessão da EBTU pela União, sendo confirmada a competência da Corte para julgar a ação, com base no Art. 102, I, “f” da CRFB/88.

O novo Ministro Relator, Cezar Peluso, ao proferir decisão em 26/01/2010, considerou o pedido improcedente. Apontou que a legislação aplicável ao reembolso do servidor cedido é o Decreto-lei nº 2.463/1988, que condiciona o reembolso ao valor da retribuição do servidor cedido, acrescido dos encargos.

No caso em questão, a requisição ocorreu em 07/11/1988, sob a vigência do Decreto-lei nº 2.463/88, e o servidor ocupou o cargo de Secretário de Viação e Obras, isentando o Distrito Federal do reembolso.

Assim, a ação foi julgada improcedente, *in verbis*:

EMENTA. 1. Cuida-se de ação civil originária, ajuizada pela Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos EBTU contra o Governo do Distrito Federal, da Constituição da República, objetivando pagamento de NCz\$ 10.382,05, a título de ressarcimento dos salários e encargos sociais pagos ao servidor Gerson Clóvis Maly cedido a Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal, com fundamento do art. 4º do Decreto-lei nº 2.355, de 29.08.1987. Foi declarada a incompetência da Corte (fl. 28) pelo então Ministro Relator OCTAVIO GALLOTTI, em razão da não configuração de conflito federativo, determinando-se a remessa dos autos à Justiça Federal de 1º Grau do Distrito Federal. Acolhendo manifestação do Procurador da República do Distrito Federal (fls. 51), o Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal determinou fossem os autos remetidos novamente ao Supremo Tribunal Federal, em razão da sucessão, pela União, da empresa autora. Os autos foram submetidos em questão de ordem ao Plenário desta Corte, que afirmou a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar a ação (fls. 63/69), em razão da sucessão da empresa pela União, configurada, assim, a hipótese do art. 102, I, f, da Constituição Federal. Em contestação (fls. 41/43), o Governo do Distrito Federal aduziu que a cessão do servidor ocorreria sem ônus do cessionário, uma vez que não determinada tal condição no ofício de requisição e no de cessão. Sustenta, ainda, que, com base no art. 4º, do Decreto-lei nº 2.355/87, quando a cessão se der para o exercício de cargo em comissão junto à Administração Pública do Distrito Federal, entre outras, esta será sem ônus para o cessionário (fl. 42). O processo foi saneado (fls. 73), com apresentação de razões finais (fls. 102/103 e 118/123). A Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência da ação (fls. 126/138). 2. Improcedente o pedido. É que a legislação que se aplica ao reembolso referente à retribuição de servidor cedido ou requisitado da administração pública direta ou indireta da União é o Decreto-lei nº 2.463, de 30 de agosto de 1988, que assim determina: Art. 6º. O artigo 4º do Decreto-Lei nº 2.355, de 27 de agosto de 1987, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.410, de 15 de janeiro de 1988, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 4º Ocorrendo, na forma da legislação pertinente, a requisição de servidores da Administração direta ou indireta da União por parte de governadores de estados ou do Distrito Federal e de prefeitos municipais, o Presidente da República poderá autorizá-la desde que condicionada ao reembolso da importância equivalente ao valor da retribuição do servidor cedido, acrescida dos respectivos encargos. § 1º O reembolso previsto neste artigo não será exigido nos casos de requisição para o exercício do cargo de Secretário de Estado ou de dirigente máximo de entidade da Administração indireta Estadual. No caso dos autos, a requisição ocorreu em 07.11.1988, conforme comprova documento de fl. 08, já na vigência do referido Decreto-lei nº 2.463/88, e o cargo que foi ocupado pelo então servidor cedido foi o de Secretário de Viação e Obras, não havendo que se falar, portanto, em reembolso. Assim, resta claro que as alegações trazidas pela União não merecem prosperar, uma vez que agiu o Governo do Distrito Federal em conformidade com a legislação vigente. 3. Ante o exposto, julgo improcedente a ação. Condeno a autora ao pagamento das custas e honorários advocatícios, estes arbitrados em 10% sobre o valor da causa. Publique-se. Brasília, 26 de janeiro de 2010. Ministro CEZAR PELUSO Relator (STF - ACO: 447 DF, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 26/01/2010, Data de Publicação: DJe-020 DIVULG 02/02/2010 PUBLIC 03/02/2010).

Pode-se perceber, portanto, que a discussão quanto à delimitação do conceito de conflito federativo não é novidade, mas mesmo assim, voltou-se à tona nos tempos de pandemia, o qual será apresentado no quarto capítulo do presente trabalho.

No julgado acima, verificou-se que a simples existência de uma unidade federativa no polo passivo de uma demanda não configura, por si só, o conflito federativo. Por outro lado, após a sucessão do vínculo de exploração do serviço público com a EBTU pela União, ora parte ativa da demanda, fixou-se o entendimento da competência originária do STF, com base na previsão legal contida no Art. 102, I, “F” da CRFB/88, ante o conflito envolvendo a União e o Distrito Federal ocasionar lesividade do pacto federativo.

No caso em análise, o potencial lesivo ao pacto federativo está relacionado à disputa entre a União e o Distrito Federal no ressarcimento de despesas decorrentes da cessão de um servidor.

O conflito federativo surge da pretensão da União em obter o reembolso de valores referentes aos salários e encargos sociais do servidor cedido à Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal, com base em legislação específica (art. 4º do Decreto-lei no 2.355/1987).

A decisão proferida pelo Ministro Cezar Peluso, ao julgar improcedente o pedido da União, atenua o potencial lesivo ao pacto federativo. Isso porque a fundamentação da decisão respeita a legislação aplicável (Decreto-lei no 2.463/1988) e considera a especificidade do cargo ocupado pelo servidor cedido, um Secretário de Viação e Obras. O entendimento da Corte foi de que, nas circunstâncias do caso, não era devida a exigência de reembolso por parte do Distrito Federal à União.

Assim, ao reconhecer a inexistência de obrigatoriedade de reembolso, o tribunal evita um potencial desequilíbrio nas relações entre União e Distrito Federal, preservando, assim, a harmonia e a autonomia das entidades federativas envolvidas no litígio.

### ***3.2.2 Mandado de Segurança n. 23.482 do Distrito Federal***

O Mandado de Segurança nº 23.482 impetrado pela Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas contra ato do Presidente da 6ª Câmara de Recursos da Previdência Social, foi substanciado no indeferimento de recurso administrativo que teria contrariado o Art. 5, LV da CRFB/88.

O *Writ* foi remetido à Corte por decisão do Juízo Federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, com base no Art. 102, I, “F” da CRFB/88, submetendo-se a relatoria do Ministro Ilmar Galvão.

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral da República opinou pela incompetência da Corte, salientando que a regra do referido artigo é de caráter excepcional, devendo ser aplicado somente quando houver a incidência das hipóteses de potencialidade ao pacto federativo e no caso, a competência da Suprema Corte não é justificada quando na relação litigiosa haja apenas a figura da pessoa estatal.

Assim, deliberou-se pelo afastamento da aplicação da regra contida no artigo em comento, se valendo da decisão proferida na ACO 417 e da ACO 509, as quais definem que a redução teleológica e sistemática da literalidade do Art. 102, I, “f” da CRFB/88 nos casos em que não forem verificados a potencialidade de se colocar em risco a harmonia federativa.

No mesmo sentido, na decisão unânime proferida pelo STF, observou-se que a competência originária do STF é excepcional, aplicada somente nos casos que envolvem violações ao princípio federativo, *in verbis*:

EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITO FEDERATIVO (ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). Hipótese excepcional de competência originária do STF, relativa a causas que envolvam possíveis violações ao princípio federativo, o que não ocorre no caso dos autos, em que Assembléia Legislativa estadual contende com autarquia federal. Precedentes. Questão de ordem que se resolve com a remessa dos autos à Justiça Federal de Brasília. (MS 23482 QO, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 20-02-2002, DJ 05-04-2002 PP-00039 EMENT VOL-02063-01 PP-00053)

No caso em questão, determinou-se a remessa dos autos à Quarta Vara Federal de Brasília por se tratar de disputa envolvendo a Assembleia Legislativa Federal com a Autarquia Federal CRPS que não traz lesão ao princípio federativo.

Desta forma, o Art. 102, I, “f” da CRFB/88 prevê uma regra excepcional de competência originária do STF que não pode ser confundida e aplicada na sua literalidade, mas sim de forma criteriosa, apenas quando houver efetivo potencial lesivo ao pacto federativo.

### **3.2.3 Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 512.468 do Estado de Mato Grosso**

Discutiu-se no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 512.468 a decisão denegatória e unânime de seguimento ao Recurso Extraordinário, visto a não competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar Ação de nulidade de matrícula e cancelamento de registro de título de propriedade rural ajuizada pelo INCRA contra o Estado do Mato Grosso, invocando o Art. 102, I, “f” da CRFB/88, *in verbis*:

EMENTA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. CONFLITO ENTRE AUTARQUIA FEDERAL E ESTADO MEMBRO. AUSÊNCIA DE RISCO AO PACTO FEDERATIVO. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 102, I, "F", DA CB/88. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que a competência originária que lhe é atribuída pelo artigo 102, I, "f", da Constituição do Brasil, tem caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo-se a sua incidência às hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar a harmonia do pacto federativo. Precedentes. 2. Incompetência deste Supremo Tribunal para processar e julgar, originariamente, causas entre Estado-membro e autarquia federal com sede ou estrutura regional de representação no território estadual respectivo. Competência da Justiça Federal. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 512.468 AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 06/06/2008)

Observou-se que não havia conflito federativo, visto que a desconstituição do título de propriedade definitiva outorgada pelo Estado de Mato Grosso a particular, na fronteira entre Brasil e Bolívia, não caracteriza instabilidade à federação brasileira.

Desta forma, a controvérsia estava relacionada a uma questão específica e pontual, não envolvendo disputas mais amplas sobre competências administrativas ou prerrogativas federativas.

Ademais, por ser uma questão delimitada geograficamente, não representava uma ameaça geral à harmonia federativa, mas sim uma disputa específica sobre a validade de um título de propriedade.

Neste modo, tratava-se na verdade de competência da Justiça Federal, ante a lide envolver Estado-membro e Autarquia Federal com sede ou estrutura regional de representação no território estadual respectivo.

O litígio em comento não foi identificado como conflito federativo, ou seja, não representava um risco significativo à estabilidade ou harmonia das esferas administrativas, uma vez que a questão não impactava as relações federativas de maneira abrangente capaz de justificar competência originária do STF.

Assim, a Corte reforçou o entendimento consolidado, no sentido da competência originária do Pretório Excelso possuir um caráter de absoluta excepcionalidade, devendo ser aplicado apenas em litígios cuja potencialidade ofensiva seja capaz de vulnerar a harmonia do pacto federativo.

Portanto, o potencial lesivo ao pacto federativo foi afastado no presente caso visto a matéria discutida, ora desconstituição do título de propriedade definitiva concedida pelo Estado de Mato Grosso a particular, não gerar consequências à harmonia das esferas administrativas.

### 3.2.4 Agravo Regimental na Ação Civil Originária n. 1.427 do Estado de Espírito Santo

Para a configuração de um conflito federativo é importante, como já pode ser observado pelos julgados explorados, a questão discutida ser capaz de pôr em risco o princípio federativo. Assim, passa-se a observar o julgamento do Agravo Regimental na Ação Civil Originária n. 1.427 do Estado de Espírito Santo pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal que afastou a competência originária do STF em interesse meramente patrimonial, vejamos:

EMENTA. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. NÃO INCIDÊNCIA DO DISPOSTO PELO ARTIGO 102, I, f, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O MERO CONFLITO PATRIMONIAL ENTRE ENTES FEDERATIVOS NÃO É CAUSA BASTANTE A JUSTIFICAR A COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A competência constitucional originária do Supremo Tribunal Federal para a ação prevista no art. 102, I, f, da Constituição Federal demanda a existência de situação de conflito capaz de abalar o pacto federativo. Precedentes: ACO 1.364, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe de 6/8/2010; ACO 1.140, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26/5/2010; ACO 1.295-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe de 2/12/2010; ACO 1.480 QO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 20/08/2010; Rcl 3.152, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 13/03/2009; RE 512.468 AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 06/06/2008. 2. In casu, verifica-se que o objeto do pedido revela interesse eminentemente patrimonial, dissociado de qualquer questão capaz de por em risco o princípio federativo, não se justificando a competência originária do STF. 3. Agravo regimental DESPROVIDO. (STF - ACO 1.427 AGR/ES, Relator: Min LUIZ FUX, Data de Julgamento 24/03/2015, Primeira Turma)

O Estado sustentou que a situação em questão, a qual envolve posições antagônicas entre a União e o Estado, justificaria a competência originária do STF.

Em seu voto, o Ministro Relator Luiz Fux esclarece que o conflito federativo não pode ser confundido com conflito de entes federados, visto que a controvérsia de tornar nula a certidão de dívida ativa motivadora de ação de execução contra o Estado não apresenta potencial abalo federativo entre as partes.

Neste sentido, utilizando-se do julgado ACO 1.295-AgR, explicitou-se a diferença entre o conflito federativo e conflito entre entes federados, nos seguintes termos:

(...)

3. Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que

o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte (STF - ACO 1.295-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 2/12/2010).

Ante a matéria em discussão possuir caráter patrimonial, dissociada de questões político-institucionais capazes de vulnerar o princípio federativo, afastou-se, de forma unânime, a incidência do dispositivo constitucional que confere competência originária ao STF, remetendo o julgamento da questão principal para as instâncias inferiores.

### **3.2.5 Reclamação Constitucional n. 4.210 São Paulo**

Na Reclamação Constitucional n. 4.210 São Paulo, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal acordou de forma unânime, o julgamento procedente da reclamação para reconhecer a existência de conflito federativo, determinando a subida dos autos, nos seguintes termos:

EMENTA. RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO ORDINÁRIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL CANALIZADO. CONFLITO FEDERATIVO ESTABELECIDO ENTRE A UNIÃO E ESTADO-MEMBRO. ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS LOCAIS DE GÁS CANALIZADO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Ação ordinária em que se discute a legalidade da Portaria 397/05, editada pela Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE, agência reguladora do Estado de São Paulo, para disciplinar a distribuição de gás canalizado, incluído o seu fornecimento direto, a partir de gasodutos de transporte, de maneira a atender às necessidades dos setores industriais. II – O potencial conflito federativo estabelecido entre a União e o Estado-membro atrai a competência do Supremo Tribunal Federal, na hipótese em que está em causa o pacto federativo. III - Reclamação julgada procedente para cassar as decisões emanadas do Judiciário Federal e determinar a subida do processo de origem para processamento e julgamento nesta Corte, mantidas as liminares já concedidas. (Rcl 4.210, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 26-3-2019, 2ª T, DJE de 24/5/2019)

A referida reclamação foi ajuizada pelo Estado de São Paulo em conjunto com a Comissão de Serviços Públicos de Energia, contra as decisões proferidas pela 11ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo, com o objeto de preservar a competência constitucional do Estado para o fornecimento de gás e por consequência, a preservação da concessão do serviço público de gás canalizado outorgado às concessionárias locais, salientando a usurpação de competência do Pretório Excelso.

Em seu voto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski observou a potencialidade da lide gerar um conflito federativo, visto a discussão envolver a competência do Estado de São Paulo em explorar os serviços de distribuição de gás natural.

No mesmo sentido, votou-se que a Corte deve zelar pela coordenação harmoniosa das relações políticas entre as pessoas estatais, motivo pelo qual o STF é competente para julgar a lide em questão.

Assim, destacou-se a relevância da matéria relacionada aos interesses econômicos da União e do Estado de São Paulo, que poderia ter implicações nas finanças do ente federativo, uma vez que a controvérsia está relacionada a competência para explorar os serviços locais de gás canalizado, se baseando no Art. 25,§ 2, da CRFB/88.

A controvérsia girou em torno da liquefação do gás natural, processo pelo qual o gás transforma-se em estado líquido e, em seguida, é transferido para uma empresa encarregada de sua comercialização. Esta disputa vai além das meras questões patrimoniais, envolvendo a competência para regular a operação realizada entre a Petróleo Brasileiro S/A, conhecida como Petrobras, e as empresas Transportadora Brasileira Gasoduto, Bolívia Brasil S/A, White Martins Gases Industriais Ltda. e GNL Gemini Comercialização e Logística de Gás Ltda. Além disso, surge a questão da competência do Estado membro da Federação em lidar com o assunto e executar os serviços relacionados ao gás canalizado.

Neste sentido, a reclamação foi julgada procedente, reconhecendo o conflito federativo, bem como a usurpação de competência do STF pela 11ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo.

### **3.3 Dimensão processual do conflito federativo**

Buscando compreender a dimensão processual do conflito federativo, destaca-se a relevância em observar, brevemente, que quando um tribunal superior estabelece um precedente, este pode determinar aspectos processuais como a delimitação de competência, assim como o próprio pretório excelso nos casos analisados.

Embora o Direito brasileiro seja considerado como um sistema do *civil law*, passou-se a defender a sua modificação para intermediário ou misto, ante a eficácia obrigatória de precedentes proferidos por Súmula vinculante do STF nas decisões do controle abstrato e

concentrado de constitucionalidade, após a Emenda Constitucional nº 45/2004 inserir o Art. 103-B e alterar a redação do Art. 102, § 2, ambos da CRFB/88<sup>254</sup>.

Os fundamentos jurídicos que embasam a decisão, denominado de *ratio decidendi*, podem ser manifestados como um elemento do precedente de caráter obrigatório, ou persuasivo<sup>255</sup>.

Quanto ao conteúdo do precedente, pode ser declarativo, por reconhecer a aplicabilidade de uma norma já existente, ou criativo, criando uma norma jurídica que deva ser aplicada. Em relação a sua eficácia, pode ser: vinculante (obrigatório), obstativos da revisão de decisões (impede a apreciação de recurso ou de remessa necessária), persuasivos (indica uma solução racional), autorizantes (admite a interposição de recurso), rescindentes (“quebra” da coisa julgada) ou revisionais de coisa julgada (relativa a relação jurídica sucessiva)<sup>256</sup>.

Independentemente da nomenclatura quanto a sua eficácia, os julgados observados anteriormente demonstram o precedente do STF em delimitar sua competência nos conflitos federativos, quando estes envolverem, necessariamente, um abalo ao pacto federativo.

Na discussão sobre a dimensão processual do conflito federativo, destaca-se a relevância das ferramentas jurídicas e procedimentais para resolver disputas entre os entes federativos no sistema brasileiro.

Riker, em sua publicação sobre o federalismo<sup>257</sup>, adotou uma perspectiva diferente, sustentando que o federalismo não desempenha um papel significativo na condução de política pública, tendo em vista que na sua visão, não poderia ser responsabilizado por resultados ou impactos específicos<sup>258</sup>.

A concepção de que o federalismo influencie as características, a implementação e os resultados das políticas públicas, decorre da suposição de que possui a capacidade de promover a estabilidade decisória ou de criar barreiras para a alteração no *status quo*<sup>259</sup>.

Percebe-se que a estrutura jurídica determinada pela Constituição da República atribuiu ao federalismo a resolução de divergências na busca por coordenação entre os entes federados.

---

<sup>254</sup> REDONDO, Bruno Garcia. Precedente judicial no direito processual civil brasileiro. In: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; MARINONI, Luiz Guilherme; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Direito jurisprudencial: volume 2*. São Paulo: RT, v. 2, 2014. p. 2-3.

<sup>255</sup> *ibid.*, p. 7.

<sup>256</sup> *ibid.*, p. 10-11.

<sup>257</sup> RIKER, *op. cit.*, p. 93-172.

<sup>258</sup> SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, Jose Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. p. 56.

<sup>259</sup> *ibid.*, p. 57.

Assim, enquanto Riker questiona a relevância do federalismo na condução de políticas públicas, a dimensão processual do conflito federativo evidencia a importância das instituições e dos mecanismos jurídicos no funcionamento do sistema federativo e na estabilidade de políticas públicas.

A dimensão processual do conflito federativo refere-se ao conjunto de procedimentos e instrumentos jurídicos que podem surgir devido à disputa por competências constitucionais, divergências na aplicação de normas, interesses contrapostos entre os entes federativos ou qualquer outra questão que envolva a relação entre diferentes níveis de governo, garantindo a harmonia no funcionamento do Estado federativo.

Quatro são os caminhos processuais possíveis que o Supremo Tribunal Federal pode deliberar a respeito do grau de liberdade e autonomia dos Estados<sup>260</sup>.

O primeiro se concretiza através do controle concentrado de constitucionalidade, quando há alegação de violação das competências federativas. Nesse cenário, a ação é proposta diretamente no Supremo Tribunal Federal<sup>261</sup>, com o intuito de examinar se a norma federal, estadual ou municipal transgrediu a divisão de competências estabelecida na Constituição Federal<sup>262</sup>.

O segundo se desenvolve por meio da via recursal mais abrangente, através do recurso extraordinário<sup>263</sup>. Esse recurso é admissível quando tribunais de justiça realizam o controle de constitucionalidade de normas estaduais e municipais diante das respectivas Constituições estaduais<sup>264</sup>.

Isso ocorre desde que a decisão tenha gerado uma possível violação reflexa aos termos da Constituição Federal. Além disso, o recurso é cabível em situações que envolvam conflitos federativos ou em casos nos quais tenha sido declarada incidentalmente a inconstitucionalidade de norma federal.

---

<sup>260</sup> GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, 2021. p. 413-414.

<sup>261</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

<sup>262</sup> GLEZER, *loc. cit.*

<sup>263</sup> BRASIL. *loc. cit.* III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

<sup>264</sup> GLEZER, *loc. cit.*

A terceira via se materializa através do ajuizamento de ação cível originária<sup>265</sup>, destinada a discutir conflitos federativos entre a União e os Estados que possivelmente tragam abalo ao pacto federativo<sup>266</sup>.

No último caminho, o Supremo Tribunal Federal detém competência para controlar a constitucionalidade de emendas constitucionais, mesmo durante o seu processo legislativo. Isso ocorre caso seja considerado que o conteúdo dessas emendas viole gravemente, entre outras cláusulas pétreas, o princípio da forma federativa<sup>267</sup>.

A dimensão processual do conflito federativo, portanto, envolve não apenas a identificação e interpretação das normas constitucionais, mas também a aplicação de procedimentos específicos para solucionar as divergências e garantir a estabilidade e a efetividade do sistema federativo.

### **3.4 Definição de conflito federativo alicerçado nos julgados do Supremo Tribunal Federal**

O pretório excelso tem a sua história entrelaçada com a República, ao passo que o seu surgimento ocorreu juntamente com a promulgação da República, transformando o Supremo Tribunal de Justiça em Supremo Tribunal Federal. Promulgada a Constituição republicana, instalou-se o STF com seus quinze ministros, oriundos, em grande maioria, do antigo Supremo Tribunal de Justiça<sup>268</sup>.

Com a Segunda Guerra Mundial, preocupou-se em proteger e resguardar a Constituição, sobretudo contra a ação dos poderes políticos, motivando o constituinte a consagrar o STF como o seu guardião, conferindo-lhe outras competências, as quais podem ser identificadas em três planos: competências originárias (Art. 102, I da CRFB/88), competência recursal ordinária (Art. 102, II da CRFB/88) e a competência recursal extraordinária (Art. 102, III da CRFB/88)<sup>269</sup>.

Diferentemente das Cortes Constitucionais europeias, o Supremo Tribunal Federal não exerce função exclusiva de tribunais constitucionais. Ante as suas variadas funções, há uma

---

<sup>265</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

<sup>266</sup> GLEZER, *loc. cit.*

<sup>267</sup> GLEZER, *loc. cit.*

<sup>268</sup> VELLOSO, Carlos Mário. O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional (Uma proposta que visa a tornar efetiva a sua missão precípua de guarda da Constituição). *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1993, p. 3.

<sup>269</sup> *ibid.*, p. 4-5.

subtração de dedicação exclusiva ao julgamento de casos tipicamente constitucionais, ante a possibilidade de variados recursos e ações originárias<sup>270</sup>.

Com a leitura dos notáveis julgados em sessão anterior, pode-se observar o precedente persuasivo do STF, em especial, na identificação da competência dos conflitos federativos, o que permite enxugar a sua grande demanda, especialmente quando muitos, diante do sistema processualístico brasileiro, interpõem recurso até à Corte, postergando ao máximo a duração do processo.

Na ACO 447 do Distrito Federal, disputa envolvendo o ressarcimento de salários de um servidor cedido à Secretaria de Viação e Obras do DF, a competência originária do STF foi confirmada, justificada pela sucessão da EBTU pela União.

A decisão fundamentou-se na busca de evitar desequilíbrios nas relações entre a União e o Distrito Federal. O Tribunal reconheceu a importância de sua intervenção para assegurar a justiça na resolução de conflitos federativos, garantindo a harmonia nas relações entre os entes federativos e promovendo a estabilidade nas esferas de poder

Já no voto proferido no MS/DF n. 23.482-2, o ministro relator Ilmar Galvão se manifestou acerca da competência do STF e o Tribunal resolveu, unanimemente, por afastar a sua competência, ante a ausência em pôr em risco a harmonia federativa por se tratar de questão sobre ato da Previdência Social.

De maneira semelhante, no voto do ACO 1.427 AGR/ES, o relator destacou que o objeto tratava-se de nulificação de certidão de dívida ativa, e como se restringia a interesse eminentemente patrimonial, não tinha a possibilidade de abalar o pacto federativo entre as partes, ou seja, a competência constitucional originária do Supremo Tribunal Federal ocorre somente quando tiver potencialidade lesiva à harmonia do pacto federativo e por tal motivo, a turma negou, de forma unânime, o provimento ao agravo regimental.

No entanto, no julgamento da Rcl/SP n. 4.210, o ministro Ricardo Lewandowski observou que por se tratar de discussão se o Estado de São Paulo tem ou não competência para explorar localmente os serviços de distribuição de gás natural, há um potencial de gerar um conflito federativo, atraindo a competência da Corte Suprema, nos moldes do Art. 102, I, "f" da CRFB/88.

Diante das análises dos casos apresentados, fica evidente a importância da interpretação criteriosa da alínea "f" do inciso I do Art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil

---

<sup>270</sup> SILVEIRA, Daniel Barile. Competências, volume processual e julgamento seletivo: uma análise sobre a construção do papel jurisdicional do Supremo Tribunal Federal na Constituição da República de 1988. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, v. 2, n. 1, 2016, p. 91.

de 1988 no contexto da competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar conflitos federativos. A jurisprudência do STF, conforme demonstrado, estabelece que a mera disputa de cunho patrimonial entre os entes federativos não é suficiente para justificar a intervenção da Corte.

A harmonia do pacto federativo é um critério central na definição de quais controvérsias são consideradas verdadeiros conflitos federativos, sendo necessário que haja uma potencialidade lesiva a coordenação entre os entes federativos, o que vai muito além de meros interesses patrimoniais.

No entanto, é importante ressaltar que essa avaliação pode ser complexa e demanda um exame detalhado de cada caso, considerando os princípios políticos e constitucionais que regem a federação brasileira. Como ilustrado no julgamento da Rcl/SP n. 4.210, a exploração de serviços públicos que envolvem competências dos entes federativos pode, de fato, gerar um conflito federativo, justificando a intervenção do STF.

Dessa forma, o STF tem desempenhado um papel essencial na definição dos limites e critérios para a competência originária em casos de conflitos federativos, contribuindo para a preservação da unidade da federação e dos princípios constitucionais que a fundamentam. Conclui-se, a partir dos julgados apresentados, que o conflito federativo ocorre quando da disputa judicial entre os entes resultar em risco para a harmonia federativa.

A Corte atua especificamente quando há violações ao princípio federativo, como em questionamento sobre a competência legal de entes federativos para legislar, na repartição de recursos, ou mesmo em litígios relacionados a limites territoriais. Não há, contudo, um rol taxativo, sendo necessário analisar cada situação individualmente.

Assim, a competência do STF não é justificada apenas pela presença de um ente no polo na demanda judicial.

Com isso, ponderando os comportamentos oportunistas abordados no primeiro referencial teórico, a natureza construtiva do conflito identificado pelo segundo referencial teórico, associado com a competência do STF apresentada neste capítulo, é possível compreender a dinâmica do arranjo institucional dos conflitos federativos no Brasil.

Enquanto Bednar enfatiza a necessidade de implementar salvaguardas para prevenir comportamentos oportunistas que desestabilizam o sistema, Simmel identifica o conflito como um elemento positivo que pode reforçar a coesão social e política.

Na coordenação federativa, tais referenciais teóricos se assemelham ao buscarem uma ordem social. Os comportamentos oportunistas manifestados na crise da Covid-19 podem ser contidos por intermédio de salvaguardas de categoria estrutural e judicial, enquanto os conflitos

inevitáveis podem ser encarados como algo construtivo ao fortalecimento e coordenação federativa.

Com a restrição da competência do STF em casos de real abalo ao pacto federativo, sua atuação criteriosa também busca assegurar que os conflitos verdadeiramente críticos sejam julgados pelo pretório excelso, promovendo um julgamento mais célere e eficiente.

A interação dos referenciais teóricos com a competência do STF evidencia a busca por manutenção da coordenação federativa.

### 3.5 Efeitos da Judicialização do conflito federativo

A judicialização é um fenômeno que ocorre na ausência de atuação ou na insuficiência de desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo<sup>271</sup>, neste sentido, estabelece um tema que deva ser apreciado pelo Judiciário.

Este processo, porém, não é apenas uma resposta a lacunas de poder, mas uma evolução do constitucionalismo democrático que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, valorizando a soberania popular e a dignidade da pessoa humana, destacando a relevância do Judiciário na proteção de princípios fundamentais<sup>272</sup>.

A década de 90 marcou o início da judicialização da saúde no Brasil, originada nas reivindicações por medicamentos e procedimentos médicos de portadores de HIV, os quais não eram incorporados pelo Sistema Único de Saúde<sup>273</sup>. Tal período consolidou o Judiciário como protagonista no acesso à saúde e na proteção dos direitos individuais, notadamente quando o sistema de saúde público for incapaz de atender às demandas da população.

Na década em comento, o governo federal transferiu a responsabilidade da gestão dos serviços públicos de saúde aos Municípios, havendo uma descentralização da política federal e conseqüentemente, o Sistema Único de Saúde foi construído e normatizado na Constituição Federal de 1988<sup>274</sup>.

Entre os anos de 1991 e 1992, o governo Collor impulsionou a adesão das Normas Operacionais Básicas, portarias editadas pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de

---

<sup>271</sup> SANTOS, Stephani dos. Judicialização da pandemia: Supremo Tribunal Federal como guardião do federalismo e do direito fundamental à Saúde. *Revista Discente de Ciência Política*, v. 1, n. 2. Santos: Judicialização da pandemia, 2023. p. 105.

<sup>272</sup> *ibid.*, p. 105-106.

<sup>273</sup> *ibid.*, p. 106-107.

<sup>274</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 446.

regulamentar o sistema de transferência de recursos para os Estados e Municípios, marcando o ritmo de descentralização do governo federal no tocante a gestão de serviços de saúde<sup>275</sup>.

No mesmo seguimento, entre 1993 e 1995, o governo de Itamar Franco aprovou a Norma Operacional Básica de 1993, portaria do Ministro da Saúde que buscava sistematizar a descentralização da gestão do sistema de Saúde, criando um esquema de transição de responsabilidade para os Estados e Municípios. Nele os Municípios poderiam optar por três modalidades que estavam relacionados diretamente com o repasse dos recursos federais e função de gestão assumidas<sup>276</sup>.

Essa passagem de definição dos objetivos para a sua implementação, foi um grande passo para a política da saúde, cabendo ao Ministério da Saúde editar as normas operacionais que seriam colocadas em prática pelos Estados e Municípios, mas os conflitos com o Poder Executivo durante o governo Collor acabaram demonstrando um movimento sanitarista que buscava trazer mudanças na área da saúde, mas limitava os interesses dos Estados e Municípios nas decisões de repasse de recursos e nas formulações de normas operacionais, prejudicando a coordenação das relações intergovernamentais<sup>277</sup>.

Evidenciou-se uma nova dimensão da judicialização da saúde durante o grande surto de contágio e contaminação da COVID-19 no ano de 2019, centralizando disputas de competência entre o governo central e os governos subnacionais. Questões como medidas de restrição de mobilidade, fechamento de comércio e unidades escolares, bem como na distribuição de recursos e autorização para a tão aguardada vacina, tornaram-se o foco dos embates judiciais.

Neste cenário, a atuação do Judiciário não apenas delineou responsabilidades, mas também desempenhou a definição de estratégias de combate à epidemia, preservando a saúde pública.

A judicialização da política é utilizada para descrever a grande utilização do sistema de justiça nos casos que envolvem a atuação ativa do Legislativo ou Executivo como atores políticos e sociais em omissões ou falhas de diversos setores<sup>278</sup>.

Essa judicialização da política pode ser dividida em dois momentos, o primeiro, ocorrido nos anos de 1990 até a primeira metade dos anos 2000, associava a judicialização da política a possibilidade de interferência na política pelo Judiciário, independentemente de seus

---

<sup>275</sup> ARRETCHE, *op. cit.*, p. 446-448.

<sup>276</sup> *ibid.*, p. 449.

<sup>277</sup> *ibid.*, p. 449-450.

<sup>278</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; et al. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35. ed. 247055, 2021, p. 4.

resultados alcançados, ou seja, era relacionado a movimentação do Judiciário como um ator político relevante<sup>279</sup>.

O segundo momento, ocorrido na segunda metade dos anos 2000 em diante, relaciona necessariamente aos resultados alcançados pelas decisões judiciais que alteram ou mantêm o *status quo* de políticas públicas. Desta forma, o aumento da busca por intervenção do Poder Judiciário não era capaz de caracterizar uma judicialização da política<sup>280</sup>.

Percebe-se que a judicialização, seja da saúde ou da política, ao longo da sua evolução, demonstrou-se ser não apenas uma consequência da ineficácia dos poderes constituídos, mas um mecanismo que fortalece a proteção de direitos.

Verifica-se que além da repartição de competências entre os níveis de governo, o federalismo não se limita a ser um arranjo técnico-jurídico, mas representa uma forma de convivência no sentido de complementar as possíveis lacunas de poder que podem surgir na gestão pública, estabelecendo assim, interação e cooperação nas esferas de governo<sup>281</sup>.

Isso denota que a distribuição de poder deve corresponder às necessidades e diversidades locais, não sendo apenas uma questão de eficiência administrativa, mas ligada aos princípios democráticos para respeitar os direitos fundamentais.

Nesse sentido, quanto ao enfrentamento da crise sanitária, a judicialização do federalismo tornou-se relevante pelas divergências das medidas que foram adotadas.

A intervenção judicial ocorreu para assegurar que as ações dos diferentes níveis de governo estivessem alinhadas com a Constituição, garantindo uma abordagem coerente e eficaz no enfrentamento da crise sanitária para a proteção da saúde pública.

Desse modo, a judicialização dos conflitos surge como uma necessidade de se discutir sob o ponto de vista jurídico um determinado assunto, principalmente, na efetivação de direitos de cunho social e coletivo. Assim, volta-se ao Judiciário para mobilizar recursos na defesa e conquista de direitos<sup>282</sup>.

No segundo capítulo, pode-se observar que o Judiciário era tradicionalmente associado a um poder inerte, como apenas reproduzidor do conteúdo legislativo, ligado também à ideia de Montesquieu do Judiciário ser “boca da lei”, sem qualquer atribuição proativa.

---

<sup>279</sup> OLIVEIRA, *op. cit.* p. 4-5.

<sup>280</sup> *ibid.*, p. 5.

<sup>281</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 111.

<sup>282</sup> ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 20, 2010. p. 40.

Nesta linha, a judicialização confere ao poder Judiciário a centralidade no âmbito da garantia de direitos, partindo-se do princípio de que se for provocada de forma adequada, é um instrumento de formação de políticas públicas<sup>283</sup>.

Por sua vez, a judicialização do federalismo não pode ser associada com o ativismo judicial<sup>284</sup>, ante o Judiciário não se envolver de forma ativa e expansiva para interferir nas decisões de outros poderes, mas sim na resolução de decisões autorizadas e legitimadas pelo texto constitucional.

Em mesmo sentido, a judicialização do conflito não se confunde com a juridicização do conflito, ante neste fenômeno, o conflito ser tratado do ponto de vista jurídico, mas não submetido ao poder judiciário, enquanto aquele tem o objetivo principal de obter uma resposta do judiciário.

A judicialização do conflito federativo é, portanto, um fenômeno complexo que pode resultar em uma série de efeitos, tanto positivos quanto desafiadores.

No tocante aos seus pontos positivos, pode-se identificar um potencial de resolução de disputas em impasses políticos, pois o STF atua como árbitro imparcial, interpretando a Constituição para determinar as competências de cada nível de governo.

Desta forma, em momentos de impasse político, a intervenção judicial proporciona uma solução legalmente fundamentada para evitar que questões importantes fiquem no aguardo de uma resolução consensual. Identifica-se positivamente a definição de competências para evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação mais eficiente das políticas públicas.

A judicialização do federalismo contribui para esclarecer as competências e responsabilidades de cada ente federativo, estabelecendo também, limites claros para a atuação de cada um, evitando ambiguidades na interpretação dos dispositivos constitucionais.

Além disso, tem-se um possível resultado de proteção dos direitos individuais. A judicialização pode assegurar que medidas adotadas pelos entes federados estejam em conformidade com a Constituição e não violem direitos fundamentais.

Por conseguinte, anuncia-se uma coordenação nacional, pois em situações de crise, como a epidemia da COVID-19, ou de desastres naturais, a judicialização pode contribuir para a coordenação das ações oferecendo, em âmbito nacional, uma resposta mais unificada e eficaz,

---

<sup>283</sup> ASENSI, 2010, p.41, *apud* DALARRI et al 1996.

<sup>284</sup> O ativismo judicial é relacionado a uma opção de comportamento, um exercício da competência do Poder Judiciário em interpretar ativamente a Constituição para a concretização de valores indo além dos seus limites com uma conotação negativa, enquanto a judicialização da política decorre de um desenho institucional, não havendo uma opção de escolha, mas sim um dever de se pronunciar após a sua provocação.

ao estabelecer diretrizes para garantir uma abordagem coerente no enfrentamento de desafios que transcendem as fronteiras estaduais.

Do mesmo modo, há uma prevenção do arbítrio de um poder absoluto, uma vez que a judicialização atua como um limitador do abuso de poder por parte de qualquer esfera de governo. Por isso, a análise jurídica deve ser sempre imparcial para evitar decisões que possam ser tomadas de forma que violem os princípios democráticos.

Isso também assegura uma garantia dos direitos constitucionais, ao passo que a judicialização garante o respeito aos princípios democráticos e dos direitos individuais na política pública que se pretende alcançar na atuação dos entes federativos.

Por outro lado, podem surgir efeitos desafiadores que comprometem o sistema federativo em sua eficácia e harmonia, por incluírem a morosidade, a politização do Judiciário, justificando o entendimento de seus desafios para avaliação da sua dinâmica.

Como os processos judiciais podem ser demorados, levando a atrasos na resolução de disputas federativas, isso pode ser problemático em situações de urgência, como crises de saúde pública, onde a agilidade nas decisões é crucial.

Preocupa-se ainda, com o impacto nas relações federativas. A frequente intervenção judicial pode tensionar as relações entre os entes federativos, criando um ambiente de litigância constante, prejudicando a colaboração e a cooperação necessárias para uma governança eficiente.

Neste cenário, a intensa judicialização pode levar à percepção de politização do Judiciário, onde as decisões são interpretadas à luz de interesses políticos e ideológicos, o que compromete a confiança pública na imparcialidade do sistema judiciário.

#### **4 O CONTEXTO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS DURANTE A COVID-19 E SEUS DADOS COLETADOS**

O contexto dos conflitos federativos durante a pandemia de Covid-19 revela-se crucial para a compreensão da dinâmica envolvendo as vulnerabilidades dos sistemas de saúde e as divergências nas estratégias adotadas pelos diferentes níveis de governo.

A utilização do referencial teórico de Martha Arretche fornece uma compreensão do federalismo brasileiro, destacado como um mecanismo para a coordenação federativa entre a União e os governos subnacionais. Esse modelo criou uma dinâmica de descentralização administrativa pela execução de políticas públicas pelos governos subnacionais, mas ao mesmo tempo, é coexistente com a centralização normativa, ante a autoridade legislativa da União<sup>285</sup>.

Esta concomitância é fruto da Constituição de 1988 que promoveu a descentralização da execução de políticas públicas, conferindo autonomia administrativa aos Estados e Municípios, mas essa autonomia é modulada pela centralização financeira, ante os recursos e incentivos financeiros serem controlados pela autoridade federal.

No cenário brasileiro, as estratégias para enfrentar a doença tornaram-se objeto de debates intensos, refletindo não apenas em abordagens epidemiológicas distintas, mas também em reações diversas dos governantes, seja nas esferas federal, estadual ou municipal, ocasionando em conflitos federativos que permearam a judicialização.

A coleta de dados durante esse período revela-se fundamental para uma análise aprofundada desses conflitos. Utilizando-se do “Painel de Ações Covid-19” fornecido pelo banco de processos do Supremo Tribunal Federal, busca-se compreender as diversas ações judiciais relacionadas à SARS-CoV-2.

Em seguimento a categorização dessas ações, com destaque para as demandas de controle concentrado de constitucionalidade, proporcionará uma visão mais clara dos pontos de atrito entre os entes federados.

Posteriormente, a análise se estenderá à separação das ações principais, permitindo uma investigação mais precisa dos embates jurídicos. Nesse sentido, a identificação do assunto principal discutido nas ações contribui para a compreensão dos pontos cruciais nos conflitos federativos e a análise jurisprudencial após a filtragem das ações, oferecerá uma compreensão sobre as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>285</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS: Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 589.

Desta forma, o presente capítulo não deseja apenas esclarecer as complexidades dos embates durante a pandemia, mas fornecer subsídios para reflexões relacionadas à interseção entre saúde pública e federalismo em momentos de crise.

#### 4.1 SARS-Cov-2: epidemia e decorrências sanitárias

A doença infectocontagiosa denominada de Covid-19 é causada pela família do coronavírus, este originário da síndrome respiratória aguda grave 2, nome científico SARS-CoV-2<sup>286</sup>.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde, na data de 31 de dezembro de 2019, foram descritos os primeiros casos de pneumonia em Wuhan, na China, oriundo de um agente até então desconhecido. Após o compartilhamento da sequência genética do genoma viral por um grupo de clínicos e cientistas da Universidade de Hong Kong com a OMS na data de 12 de janeiro de 2020, outros países e continentes começaram a relatar a propagação do vírus<sup>287</sup>.

O coronavírus (CoV) foi descoberto no ano de 1937, mas ganhou destaque entre os anos de 2002 e 2003 ao causar a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS). Embora controlada rapidamente, afetou principalmente a China, o Canadá e os EUA<sup>288</sup>.

Dezoito anos depois, surgiu o SARS-CoV-2, causando a COVID-19, com propagação rápida global, mas menos letal que outros vírus da família do coronavírus, como o SARS-CoV e MERS-CoV<sup>289</sup>, entretanto, apresentou-se ser de maior potencial de disseminação.

Artigos científicos foram publicados sobre a SARS-CoV-2 e a COVID-19 para relatar a evolução do hospedeiro, a sequência genômica, suas características clínicas e as urgências na prevenção de contágio.

No Brasil, o primeiro caso foi relatado somente em 26 de fevereiro de 2020<sup>290</sup>, ou seja, meses após o relato de falecimento de pessoas em outros países e continentes.

Especulou-se que o vírus tivesse origem em morcegos, apontando para o BatCoV RaTG13 na província de Yunnan, China, como relacionado filogeneticamente. Embora não fosse a variante exata, reforçou a hipótese de origem em morcegos, sendo posteriormente,

---

<sup>286</sup> BRITO, Sávio Breno Pires, et al. Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI. *Vigil Sanit Debate*, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v.8, n.2, 2020. p. 55.

<sup>287</sup> BRITO, *loc. cit.*

<sup>288</sup> *ibid.*

<sup>289</sup> SARS-CoV é o vírus causador da Síndrome Respiratória do Oriente Médio que surgiu em 2012 na Arábia Saudita.

<sup>290</sup> Cf. Painel de casos de doenças pelo coronavírus 2019 no Brasil, disponibilizado pelo Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>.

descartada a possibilidade de surgimento no mercado de Wuhan, onde os morcegos não são comercializados.

Tendo em vista que os CoV causavam apenas doenças respiratórias leves, associadas aos sintomas de um resfriado comum<sup>291</sup>, o SARS-Cov-2 foi considerado por muitos uma ameaça à saúde pública.

A disseminação da doença do COVID-19, por ser uma infecção respiratória aguda, ocorre por gotículas, secreções respiratórias ou por contato direto com um infectado, considerado na linguagem médica, uma transmissão direta entre humanos. Mas também pode ocorrer a transmissão indireta, como em contato com superfícies contaminadas<sup>292</sup>.

Ante a ocorrência de alguns indivíduos infectados não apresentarem sintomas específicos ou até mesmo qualquer sinal de doença<sup>293</sup>, a potencialidade da disseminação era incalculável, sendo aconselhável o distanciamento social, uso de máscaras e melhora no hábito de higiene dos indivíduos.

Até o presente momento, a epidemia da doença Covid-19 se configura como o desafio mundial mais significativo. Pela primeira vez, um agente patogênico<sup>294</sup> foi capaz de atingir dimensões preocupantes, afetando todos os continentes e as ramificações da enfermidade, especialmente no que concerne à capacidade de leitos e respiradores artificiais disponíveis, evidenciam questões estruturais e de assistência à saúde em escala global, destacando-se, de modo particular o Brasil<sup>295</sup>.

A pandemia de Covid-19 trouxe, portanto, desafios sem precedentes para os sistemas de saúde em todo o mundo, resultando em um impacto devastador na mortalidade global.

Os dados compilados pelo *Health Emergencies Programme*, estabelecido a pedido da Assembleia Mundial da Saúde, oferecem uma visão abrangente da escala dessa crise<sup>296</sup>.

Até 26 de maio de 2024, foram reportados 775.552.205 casos de Covid-19 em todo o mundo e foram reportados 7.050.201 falecimentos atualizados até 07 de maio de 2024. A análise desses números é crucial para compreender a eficácia das respostas adotadas por

---

<sup>291</sup> BRITO, *op. cit.*, p. 56.

<sup>292</sup> *ibid.*, p. 56.

<sup>293</sup> Os assintomáticos, pessoas que, embora nunca apresentaram sintomas, mas testaram positivo para o coronavírus, acabavam dificultando o estudo de como a doença se manifestava e também dificultaram o acompanhamento dos dados de transmissão.

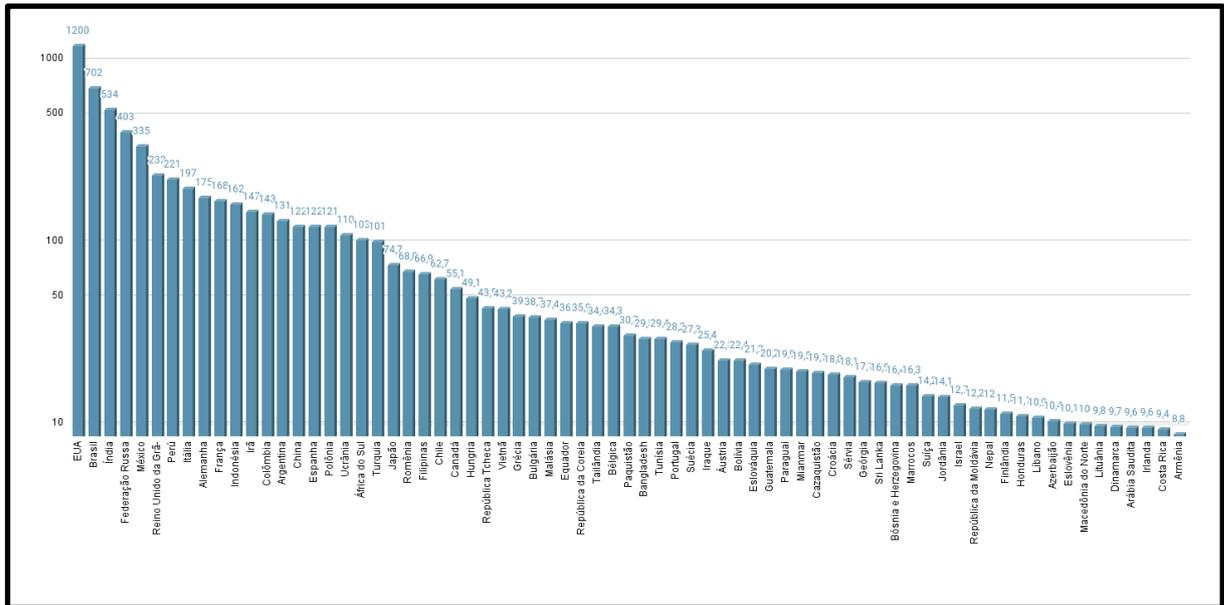
<sup>294</sup> Agente patogênico é um organismo capaz de produzir uma doença, conhecido popularmente como agente infeccioso.

<sup>295</sup> BRITO, *op. cit.*, p. 59.

<sup>296</sup> WHO. *Health Emergencies Programme*. WHO COVID-19 dashboard.

diferentes sistemas de governo, especialmente em relação aos desafios enfrentados por países que adotam o modelo federativo.

Gráfico 1 - Falecimentos reportados em decorrência da Covid-19 ao redor do mundo



Fonte: Ilustração dos dados fornecidos pelo *Health Emergencies Programme* (2024).

Os dados mostram que os países com sistemas federativos<sup>297</sup> registraram um número maior de mortalidade durante a pandemia.

Essa disparidade sugere que a estrutura federativa, com sua divisão de poderes e responsabilidades entre diferentes níveis de governo, pode ter enfrentado maiores dificuldades em coordenar uma resposta unificada e eficaz à crise de saúde pública.

A descentralização administrativa, embora essencial para a autonomia local, parece ter gerado desafios na implementação de políticas de saúde pública consistentes e na distribuição equitativa de recursos, evidenciando uma possível fragilidade na capacidade federativa de lidar com emergências sanitárias de grande escala, em especial, a Covid-19.

Nos Estados mais centralizados, como o Paraguai, as medidas sanitárias foram estabelecidas com maior rigidez e implementadas em todas as regiões do país, mas em contrapartida, não observaram o contexto de cada região de forma individualizada, não sendo implementadas medidas e diretrizes adequadas à realidade local ou regional.

<sup>297</sup> O Federalismo é usado como forma de Estado no Brasil, Estados Unidos, Alemanha, México, Argentina, Austrália, Venezuela, Canadá, Bélgica e Rússia.

Nas grandes metrópoles, registou-se um número maior de pessoas acometidas pela doença, enquanto as cidades do interior foram pouco afetadas, comparando o número de casos registrados e a resistência em medidas de *lockdown*.

Desta forma, sendo o Estado centralizado ou não, o certo é que todos enfrentaram uma crise inédita, e o comportamento oportunista agravou a situação dos países de grandes extensões territoriais como o Brasil.

#### **4.2 Estratégia adotada pelo Brasil e as reações dos governantes**

Diante da velocidade de disseminação do SARS-Cov-2, países adotaram medidas para a contenção do vírus. No Brasil, os desafios foram ainda maiores, salientando o contexto de grande desigualdade social, a falta de acesso sistemático à água, a situação de aglomeração e precariedade de habitação, geraram incertezas em qual seria a melhor estratégia a ser utilizada para o enfrentamento da epidemia<sup>298</sup>.

Entretanto, ao longo do período epidêmico, a condução governamental da Presidência da República foi de encontro ao padrão cooperativo e integrado da federação, favorecendo-se o confronto ao dificultar qualquer diálogo ou negociação na implementação de estratégias de saúde pública de âmbito nacional e coordenação federativa do SUS<sup>299</sup>.

Neste contexto específico, à União enquadraria as atribuições estratégicas de política pública definidas no art. 17 da Lei nº 8.080/1990, entre elas, formular, assegurar a implementação delas em âmbito nacional, identificar as políticas prioritárias e elaborar estrategicamente um planejamento do SUS em âmbito nacional, coordenar a vigilância epidemiológica e sanitária, formular a política nacional de produção de insumos e equipamentos de saúde, promover a descentralização de serviços de saúde para os estados e municípios<sup>300</sup>.

Aos Municípios competiria a prestação direta de ações e serviços de saúde, especialmente os cuidados primários considerados de média complexidade. Aos Estados, restaram as atividades de planejamento e coordenação regional das políticas em cada território<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *CSP - Cadernos de Saúde Pública*, 2020. p. 1.

<sup>299</sup> CARVALHO, André Luis Bonifácio de; et al. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? *Saúde e Debate*, [S.l.], v. 46, 2022. p. 63.

<sup>300</sup> *ibid.*, p. 65.

<sup>301</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 65.

A soberania da União decorreu da trajetória de dependência das elites políticas do governo que queriam ampliar as suas capacidades de regulação, conforme abordado na seção da construção do federalismo brasileiro.

Como pode-se observar anteriormente, o Brasil pretendeu liberar-se de uma tradição autoritária e monárquica ao incorporar o federalismo à Constituição Republicana de 1891, entretanto, a política federal brasileira de combate à pandemia foi identificada como omissa e negligente<sup>302</sup>.

A soberania da União em um Estado federativo é justificada como essencial para garantir que as políticas públicas não sejam exclusivas dos políticos locais, o que pode ser influenciado por interesses particulares e por práticas clientelistas.

Em sua análise do federalismo brasileiro, Martha Arretche destaca que a escolha desse modelo foi uma resposta às desigualdades territoriais do país, como uma tentativa de equilibrar a representação políticas e evitar que as unidades mais pobres fossem marginalizadas<sup>303</sup>.

Essa centralização da autoridade da União não apenas promove a coesão nacional, mas reflete uma desconfiança histórica das elites políticas locais, que priorizavam interesses regionais em detrimento de uma agenda nacional que fosse abrangente a todo o território nacional<sup>304</sup>.

A construção do Estado brasileiro, portanto, acabou incorporando a ideia de nação como um elemento central para legitimar a regulação federal sobre os Estados e Municípios, tendo como premissa, o pertencimento a uma comunidade nacional única e que necessitava de supervisão e controle para a realização de práticas locais que eram vistas como corruptas ou ineficientes.

Arretche defende que, embora a Constituição de 1988 tenha promovido a descentralização na execução de políticas públicas, a União conservou a sua autoridade legislativa, limitando as iniciativas dos governos subnacionais<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> DA SILVA, Laura Gabriella Muniz; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. *Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional*. *Revista Thesis Juris, [S. l.]*, v. 12, n. 2, 2023. p. 285-286.

<sup>303</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *DADOS: Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. p. 589.

<sup>304</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 30.

<sup>305</sup> *ibid.*, p. 16.

O entendimento de que a autonomia dos Estados e Municípios poderia comprometer a governança eficaz, acarretou em um federalismo no qual a União detém instrumentos robustos para supervisionar e legislar sobre questões de interesse nacional<sup>306</sup>.

Verifica-se que mesmo em estados federados, a descentralização da execução de políticas públicas coexiste com a centralização da autoridade, criando uma coordenação entre os diferentes níveis de governo. Para Arretche, essa estrutura permite que a União regule programas nacionais enquanto os governos subnacionais têm a capacidade de adaptá-los e implementá-los conforme as suas necessidades regionais<sup>307</sup>.

Essa dualidade pode ser vista como uma colaboração vertical onde cada governo desempenha funções complementares, permitindo que as complexidades sejam enfrentadas de forma mais coordenada, sem caracterizar uma supressão da autoridade local<sup>308</sup>.

No contexto da Covid-19, a posição de encontro ao isolamento social e à paralisação de algumas atividades no setor da economia adotada pelo Executivo Federal não foi aceita pela política subnacional<sup>309</sup>.

A esfera do SUS exige o desempenho simultâneo das secretarias em papéis diferentes<sup>310</sup>. Entretanto, diante das pressões ocasionadas nos tempos de pandemia, desde março de 2020, os Estados acabaram exercendo o protagonismo em cumprir as responsabilidades de coordenação nacional do SUS que caberia ao Ministério da Saúde<sup>311</sup>.

Diante de tal cenário, exemplifica-se que nos meados de março de 2020, o governador do Estado de São Paulo reconheceu o estado de calamidade pública, por intermédio do Decreto nº 64.879 e suspendeu a realização de atividade de natureza não essencial até o final de abril daquele ano e em mesmo sentido, o governador do Estado de Pernambuco determinou fechamento de *shopping*, clube sociais, bares, restaurantes e salões<sup>312</sup>.

No Estado do Paraná o fechamento do comércio determinado pelo Prefeito de Maringá ocasionou em protesto realizado pelos comerciantes locais e no Rio de Janeiro, motoristas fizeram carreatas para o afrouxamento do distanciamento social com a reabertura do comércio<sup>313</sup>.

---

<sup>306</sup> ARRETCHÉ, *op. cit.*, 2010, p. 594.

<sup>307</sup> *id.*, 2012, p. 24.

<sup>308</sup> *id.*, 2010, p. 590..

<sup>309</sup> DA SILVA, , *op. cit.*, p. 899.

<sup>310</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 66.

<sup>311</sup> *ibid.*, p. 67.

<sup>312</sup> DA SILVA, *op. cit.*, p. 899.

<sup>313</sup> DA SILVA, *loc. cit.*

O Presidente da República se opôs aos governadores e prefeitos, declarando publicamente seu apoio aos manifestantes, justificando a possibilidade de destruição de empregos, garantindo que resolveria a abertura do comércio com “uma canetada”<sup>314</sup>, se referindo a Medida Provisória<sup>315</sup> por ser um ato unipessoal do Presidente da República que editada sem a participação do Poder Legislativo tem força de lei e é discutida e aprovada em momento posterior.

Com a declaração de pandemia no Brasil pela Organização Mundial da Saúde e cumprindo com o seu posicionamento anterior, houve a indefinição no sopesamento entre a saúde e economia pela Presidência, refletindo na insegurança interpretativa das alterações criadas pela Medida Provisória nº 926/2020 que causou a Lei nº 13.979/2020<sup>316</sup>.

A MP causou estranhamento por interferir na dinâmica de cooperação entre os gestores de saúde e também nas esferas governamentais, com uma divisão de poderes concentrados na Presidência da República, justificando a propositura de ADI nº 6.341 pelo Partido Democrático Trabalhista<sup>317</sup>, o qual será melhor abordado em sessão oportuna. Possibilitou-se que os entes subnacionais atuassem no combate ao vírus, transformando a realidade institucional, que anteriormente era concentrada na órbita federal, refletindo no federalismo cooperativo<sup>318</sup>.

Os instrumentos empregados pelos governos estaduais na gestão da pandemia foram os decretos emitidos pelos governadores, utilizados para orientar e estabelecer normas de organização social, bem como o funcionamento do comércio e seus serviços, entre outras medidas.

Tendo em vista a ocorrência de decretos simultâneos e contraditórios entre os entes, gerou-se grande conflito federativo, com busca da intermediação do Supremo Tribunal Federal para solucioná-lo.

Apesar das medidas que foram adotadas, o STF poderia ter sido incisivo em solucionar a incapacidade das políticas públicas em serem adotadas de forma eficaz e em grande escala pela declaração de um estado de coisas inconstitucional, proporcionando uma solução estrutural na gestão da pandemia.

---

<sup>314</sup> DA SILVA, *op. cit.*, p. 900.

<sup>315</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

<sup>316</sup> SANTOS, Bruna Barboza Correia dos. *Federalismo e Judicialização da Saúde Pública: O comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos conflitos federativos sobre políticas públicas de combate à Covid-19*. Trabalho de Conclusão de Curso. (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021. p. 100,

<sup>317</sup> *ibid.*

<sup>318</sup> DA SILVA, *op. cit.*, p. 285.

O conceito de estado de coisas inconstitucional foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia em 1997 com a intenção de lidar com as situações decorrentes de falhas estruturais e inércia das autoridades em relação às políticas públicas<sup>319</sup>.

O caso envolveu 45 professores municipais cujos direitos previdenciários foram violados pelas autoridades locais. A Corte Colombiana constatou que a violação era generalizada e estrutural, por exceder os autores da demanda e pela falha não ser atribuída a um único órgão estatal, vinculada a deficiência na política da educação. Assim, decidiu-se a favor dos afetados, ordenando que as autoridades públicas corrigissem as falhas sistêmicas<sup>320</sup>.

Utilizando-se dos ensinamentos de César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, ele é caracterizado em uma situação fática de violação massiva de direitos, dentro de um contexto de fracasso generalizado de políticas públicas, em que os resultados não são minimamente aceitáveis, havendo um bloqueio do processo político ou institucional dos mecanismos de correção convencionais, vinculados a falhas sistêmicas de um processo de formulação<sup>321</sup>.

No Brasil, o estado de coisas inconstitucional foi utilizado pela primeira vez na ADPF nº 347/15, abordando o sistema prisional. A ação foi ajuizada pelo PSOL, alegando que os três poderes eram omissos e compactuam com a manutenção do sistema prisional desumano e que violavam direitos fundamentais, como a vida, a saúde e a integridade física<sup>322</sup>.

Embora ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, no seu julgamento de mérito, confirmou-se a decisão liminar, declarando o estado de coisas inconstitucional, objetivando o reconhecimento dos problemas, qual seja a manutenção do sistema prisional brasileiro, e promovendo soluções conjuntas, obrigando que os três poderes adotassem políticas públicas diante da superlotação nos presídios<sup>323</sup>.

---

<sup>319</sup> DE MORAES RÉGO, carolina noura. A declaração do estado de coisas inconstitucional como garantia de acesso a "novos" direitos no supremo tribunal federal. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, Brasil, v. 16, n. 3, 2023. p. 5.

<sup>320</sup> DE MORAES RÉGO, *op. cit.*, p. 6.

<sup>321</sup> ALMEIDA, Luis Renato Ribeiro Pereira de. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da Covid-19 pelo governo federal: a adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito Constitucional) Universidade Federal Fluminense, 2022. p. 41.

<sup>322</sup> CABRERA, Michelle Gironde; FELÍCIO, Edna Torres; MURARO, Mariel. Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário: corte constitucional e políticas públicas no enfrentamento da covid-19. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), Fortaleza, v. 20, n. 35, 2022. p. 139–161, p. 152.

<sup>323</sup> *ibid.*, p. 152-153.

A pandemia da Covid-19 revelou problemas estruturais na saúde pública nacional, assim, o pretório excelso foi instado a intervir em diversos aspectos da gestão da pandemia, notadamente em razão dos comportamentos oportunistas do governo federal.

A aplicação do estado de coisas inconstitucional durante a pandemia poderia ter imposto ao governo federal a obrigação de adotar medidas para conter a disseminação do vírus e melhorar a distribuição de recursos. Tal medida poderia ter mitigado o impacto, garantindo uma resposta mais eficiente e alinhada aos direitos à vida e à saúde da população<sup>324</sup>.

A inconstitucionalidade não recai sobre uma legislação ou ato normativo, ou seja, não identifica a incompatibilidade formal ou material com as normas constitucionais, mas sim de um estado de coisas, ou melhor, de uma situação fática que se torna intolerável diante da afronta a um conjunto de direitos, princípios e valores<sup>325</sup>.

Sabe-se que a declaração do estado de coisas inconstitucional é uma situação extrema de omissão estatal, percebida como uma falha estrutural. Partindo desse pressuposto, a ausência de políticas públicas e ineficiência do aparato estatal nos tempos de crise da Covid-19, a sua utilização poderia ter sido um instrumento eficaz para coordenar a atuação dos diversos organismos do Estado para superar as lesões enfrentadas pela população<sup>326</sup>.

### 4.3 Conflitos federativos durante a Covid-19 e seus dados coletados

Adota-se a metodologia de análise de conteúdo das decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas ao conflito federativo sanitário no Brasil, considerando o “Painel de ações Covid-19” fornecido pelo *site* oficial do Tribunal. Esse painel reúne um conjunto de decisões propostas ao pretório excelso durante a pandemia, proporcionando uma base de dados que serão analisados.

O processo de filtragem de dados sobre as ações propostas no STF relacionadas à Covid-19 seguirá a condução de análise de conteúdo, conforme delineado por Bardin<sup>327</sup>, envolvendo etapas cuidadosas, desde a pré-análise até a interpretação dos seus resultados. A pré-análise envolve a organização e a leitura preliminar dos dados, seguida pela exploração do material, com o intuito de identificar as categorias temáticas relevantes, que serão codificadas e trabalhadas de forma detalhada.

---

<sup>324</sup> CABRERA, *op. cit.*, p. 154.

<sup>325</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 42.

<sup>326</sup> *ibid.*, p. 158.

<sup>327</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Almedina Brasil, ed. 70, 2016.

Nesse contexto, passa-se a descrever o processo de filtragem das ações no STF relacionadas à Covid-19, delineando a seleção criteriosa das ações de controle concentrado de constitucionalidade, que são tipicamente propostas em situações de conflito federativo. Essas ações incluem Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e Ações Declaratórias de Constitucionalidade.

Ao unir esses elementos, busca-se não apenas compreender o posicionamento do pretório excelso, mas também examinar como os conflitos federativos foram manifestados durante a pandemia. Isso inclui observar como o STF interpretou e decidiu sobre os conflitos federativos e como essas decisões impactaram na coordenação das políticas públicas de saúde.

A análise de conteúdo em comento proporcionará a identificação de padrões nas decisões do STF, oferecendo uma análise contemporânea do federalismo brasileiro em tempos de crise.

#### ***4.3.1 Levantamento de dados no banco de processos do STF relacionados a SARS-Cov-2, denominado Painel de ações Covid-19***

O conteúdo a ser explorado perpassa pela coleta de dados no banco de processos já fornecido pelo Supremo Tribunal Federal relacionados a demandas judiciais propostas na Corte, denominada de “Painel de ações Covid-19”.

Esse painel é um recurso de transparência e pode ser utilizado como uma ferramenta útil para pesquisadores, juristas e cidadãos interessados em compreender as dinâmicas das decisões judiciais durante a pandemia e seu acesso pode ser realizado por qualquer cidadão por intermédio de seu *site* oficial<sup>328</sup>.

O tribunal implantou o mecanismo de triagem que alerta os gabinetes dos ministros quando uma ação ou petição tiver relação com a pandemia, por intermédio da marca de preferência “Covid-19” aplicada pela Secretaria Judiciária do STF. Esse procedimento é fundamental para garantir que os processos relacionados à Covid-19 recebam atenção prioritária e sejam organizados de maneira eficiente por classe processual, permitindo uma análise mais sistemática e detalhada.

Desta forma, a análise de conteúdo compreenderá o período inicial das demandas judiciais relacionadas a Covid-19 até a data final da triagem ocorrida em 01 de fevereiro de

---

<sup>328</sup> Cf. o “Painel de ações Covid-19” disponível em: [“https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoes\\_covid/decisoes\\_covid.html”](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoes_covid/decisoes_covid.html).

2023. Esse marco temporal é significativo, pois abrange todo o período de pandemia, epidemia e a fase de pós-pandemia do vírus, proporcionando um panorama completo das respostas jurídicas ao longo da crise.

A intenção desse método procedimental é inferir os resultados de forma objetiva, visto que os acórdãos provenientes dos julgados são informações em seu estado bruto, necessitando de um tratamento por meio da análise de conteúdo<sup>329</sup>.

Neste sentido, o seu tratamento irá prosseguir com as fases metodológicas específicas, compreendendo a pré-análise, onde os dados serão organizados em uma leitura flutuante, seguido pela fase de exploração do material, onde as categorias temáticas serão identificadas e codificadas e por fim, a fase da interpretação dos resultados, onde as interferências serão feitas a partir das categorias identificadas.

#### ***4.3.2 Separação das ações tipificadas no conflito federativo: ações de controle concentrado de constitucionalidade***

Na pré-análise do material, ou seja, sua organização propriamente dita, busca-se organizar e sistematizar as ideias iniciais da pesquisa, visando a construção de um esquema preciso de desenvolvimento das operações sucessivas no plano de análise<sup>330</sup>. Essa etapa é crucial para estabelecer as bases para todo o processo, garantindo que os dados sejam tratados de forma sistemática e coerente.

A pré-análise compõe três atividades: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final”, mas tais fatores não seguem uma ordem cronológica definitiva, visto que os indicadores podem ser construídos em função das hipóteses ou ainda, as hipóteses são criadas após a identificação dos indicadores<sup>331</sup>.

Essa atividade inicial compreendeu identificar, dentro dos 11.008 processos e 14.887 decisões apresentadas no “Painel de ações Covid-19” somente as ações de controle concentrado

---

<sup>329</sup> COSTA, Laísse Lima Silva. *A atuação do STF no enfrentamento da pandemia de COVID-19: análise sobre os cenários e perspectivas do federalismo sanitário cooperativo no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022. p. 106

<sup>330</sup> BARDIN, *op. cit.*, p. 126.

<sup>331</sup> *ibid.*

de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF e ADO), por serem ações tipicamente propostas no conflito federativo<sup>332</sup>.

A escolha dessas ações se justifica pela sua relevância na resolução de conflitos de competência entre os diferentes entes federativos, que se intensificaram durante a pandemia. Na obra intitulada "O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19", Fernanda Leoni realiza uma análise das tendências decisórias do STF em relação aos conflitos entre os entes federativos durante a pandemia do Covid-19, destacando a importância dessas ações para a manutenção da coordenação federativa.

A razão para as ações de controle concentrado de constitucionalidade serem consideradas tipicamente propostas no conflito federativo está relacionada ao embate entre as diferentes unidades da Federação na adoção de medidas para combater o vírus, o que gera um conflito de competências e conseqüentemente, um impacto na harmonia do pacto federativo.

O texto de Leoni destaca que as ações de controle concentrado de constitucionalidade foram propostas no contexto de conflito federativo provocado pela Covid-19, pois o STF desempenha um papel crucial na interpretação e aplicação da Constituição para resolver tais disputas. Essas demandas judiciais permitem ao Tribunal dirimir controvérsias sobre a competência legislativa e administrativa dos entes.

Assim, com a leitura flutuante, definiu-se a espécie documental que será analisada, construindo-se um *corpus* do conjunto dos documentos que serão submetidos ao procedimento analítico, quais sejam, as ações de controle concentrado de constitucionalidade que totalizaram o número de 662 ações.

Tal leitura envolveu uma revisão preliminar e abrangente dos documentos selecionados, permitindo uma visão geral do conteúdo e da identificação de temas recorrentes e relevantes, garantindo que o *corpus* fosse representativo e adequado, proporcionando uma compreensão do papel do STF na gestão dos conflitos federativos durante a crise provocada pela Covid-19.

#### ***4.3.3 Recorte das ações principais com apartação de seus recursos***

A etapa posterior foi realizada elaborando um indicador para, somente após, formular os objetivos que serão verificados no procedimento de análise. Este indicador é fundamental para direcionar a investigação, permitindo uma análise focada e objetiva.

---

<sup>332</sup> LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 27, n. 87, 2022. p. 8.

Pretende-se verificar as questões relevantes que refletem no estabelecimento do federalismo sanitário durante a crise provocada pelo Coronavírus e o comportamento do Supremo Tribunal Federal, sendo ele um fortalecedor do arranjo descentralizador do federalismo ou da centralização consolidada pela Medida Provisória 926/2020, que deu origem aos conflitos federativos durante o combate à pandemia do novo coronavírus.

A criação do indicador permite identificar e categorizar as decisões do STF, facilitando a análise de como o Tribunal atuou no contexto dos conflitos de competência entre os entes federativos.

Adentrou-se na exploração do material aplicando a identificação das ações principais, excluindo os seus recursos encontrados. Essa etapa buscou isolar as ações de controle concentrado de constitucionalidade de maior relevância, garantindo que a análise se concentre nas decisões mais importantes.

Assim, como resultado das buscas, tem-se a seguinte quantidade e divisão de acórdãos a serem analisados na etapa posterior:

Tabela 1 - Ações principais de controle concentrado de constitucionalidade

<b>ESPÉCIE DE AÇÃO</b>	<b>NÚMERO DOS ACÓRDÃOS</b>
ADI	131
ADC	01
ADPF	97
ADO	05
Total de 234 Acórdãos	

Fonte: Autoria própria (2023).

Desta forma, realizou-se um recorte nas 662 ações de controle concentrado de constitucionalidade encontradas, separando-as de seus recursos, totalizando 234 ações, compreendendo 131 ADI; 01 ADC; 97 ADPF e 05 ADO. A sistematização dos dados em uma tabela facilita a visualização e organização das informações, assegurando que cada espécie de ação seja identificada em sua individualidade.

#### ***4.3.4 Análise do assunto principal discutido para similaridade do objeto estudado***

Após, leu-se as ementas dos acórdãos, resumindo os seus assuntos para utilizar o critério semântico do objeto relacionado a pesquisa, buscando categorizá-las da seguinte maneira:

Tabela 2 - Listagem das categorias utilizadas

<b>CATEGORIAS</b>
1. Políticas públicas e Serviços Públicos
2. Coronavírus ou Covid-19
3. Entes federativos, Estado, União ou Município
4. Ministério da Saúde: programa de enfrentamento ao coronavírus
5. Imunização contra a Covid-19: vacina ou vacinação
6. Comissão Parlamentar de Inquérito
7. Passaporte sanitário
8. Medidas Restritivas: circulação de pessoas, retorno de atividades, toque de recolher, isolamento, quarentena
9. Manutenção de serviços essenciais: cobertura de plano de saúde, mensalidade de rede de ensino, plano de saúde, energia elétrica, água, esgoto, transporte
10. Impedimento de negativação em cadastro de devedores
11. Competência concorrente
12. Inconstitucionalidade da MP nº 926/2020

Fonte: Autoria própria (2023).

Com a observação e categorização do assunto processual discutido, foi possível verificar a similaridade com o objeto proposto de cada demanda judicial e conseqüentemente, da presente pesquisa.

Posteriormente, foi realizado o agrupamento das categorias elencadas acima, conforme indicado em tabela abaixo:

Tabela 3 - Listagem do agrupamento progressivo

<b>CATEGORIA IDENTIFICADA</b>	<b>ESPÉCIE DE AÇÃO</b>	<b>NÚMERO PROCESSUAL</b>
1. Políticas públicas e Serviços Públicos	ADPF e ADI	ADPF nº 671; ADI nº 6670
2. Coronavírus ou Covid-19	ADI	ADI nº 6625; ADI nº 7009
3. Entes federativos, Estado, União	ADPF e ADI	ADPF nº 791; ADPF nº 665; ADI

ou Município		nº 6692
4. Ministério da Saúde: programa de enfrentamento ao coronavírus	ADPF e ADI	ADPF nº 672; ADPF nº 855; ADI nº 6447; ADI nº 6447; ADI nº 6525; ADI nº 6541; ADI nº 6542
5. Imunização contra a Covid-19: vacina ou vacinação	ADPF e ADI	ADPF nº 829; ADPF nº 796; ADI nº 6444; ADI nº 6442; ADI nº 6586; ADI nº 6661
6. Comissão Parlamentar de Inquérito	ADPF	ADPF nº 848
7. Passaporte sanitário	ADPF	ADPF nº 906; ADPF nº 687
8. Medidas Restritivas: circulação de pessoas, retorno de atividades, toque de recolher, isolamento, quarentena	ADPF e ADI	ADPF nº 702; ADPF nº 701; ADPF nº 703; ADI nº 6587; ADI nº 6764; ADI nº 6855
9. Manutenção de serviços essenciais: cobertura de plano de saúde, mensalidade de rede de ensino, plano de saúde, energia elétrica, água, esgoto, transporte	ADPF e ADI	ADPF nº 713; ADPF nº 675; ADI nº 5715; ADI nº 6376; ADI nº 6405; ADI nº 6411; ADI nº 6432; ADI nº 6435; ADI nº 6438; ADI nº 6441; ADI nº 6445; ADI nº 6464; ADI nº 6486; ADI nº 6491; ADI nº 6493; ADI nº 6497; ADI nº 6538; ADI nº 6588
10. Impedimento de negativação em cadastro de devedores	ADI	ADI nº 6410
11. Competência concorrente	ADI	ADI nº 6343; ADI nº 6362
12. Inconstitucionalidade da MP nº 926/2020	ADI	ADI nº 6341

Fonte: Autoria própria (2023).

Neste cenário, dentre as 234 ações de controle concentrado de constitucionalidade apartadas de seus recursos, alcançou-se o número total de 50 ações a serem filtradas para a interpretação na etapa final, compreendendo 35 ADI e 15 ADPF.

Após a preparação do material, revela-se os objetivos a serem explorados, os quais são manifestados em dois questionamentos:

- 1) Discutiu-se a coordenação federativa durante a crise do coronavírus?
- 2) Qual artigo da Constituição foi debatido?

Compreende-se a dupla tentativa analítica para descobrir as ideias subjacentes a seus significados, ou seja, a solução fornecida pelo pretório excelso nos conflitos federativos durante a pandemia da COVID-19. Esse processo não visa identificar apenas as decisões tomadas pelo STF, mas entender como essas decisões impactam na coordenação federativa.

A análise detalhada das ações e dos acórdãos permitirá traçar um panorama preciso sobre o papel do STF na gestão da crise sanitária, destacando sua função na mediação de conflitos de competência e a sua influência na implementação de políticas públicas durante a pandemia do Covid-19.

#### 4.3.5 Análise jurisprudencial das ações após a filtragem

Dando-se início ao tratamento dos dados coletados, etapa final para a interpretação dos resultados, mostra-se que a análise partirá da busca em responder os objetivos formulados.

Assim, pretende-se compreender as decisões que foram proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, no período inicial da epidemia do coronavírus até a data de 01 de fevereiro de 2023, correspondente ao fechamento do *corpus* documental.

O tratamento dos dados foram separados para responder os objetivos identificados da seguinte forma:

Tabela 4 - Identificando e respondendo os objetivos

<b>CATEGORIA IDENTIFICADA</b>	<b>ESPÉCIE DE AÇÃO</b>	<b>NÚMERO PROCESSUAL</b>	<b>OBJETIVO 1: Discutiu-se a coordenação federativa?</b>	<b>OBJETIVO 2: Qual Artigo da Constituição foi debatido?</b>
1. Políticas públicas e Serviços Públicos	ADPF	ADPF nº 671	Sim: separação dos poderes e princípio da subsidiariedade.	Art. 1º, III; 3º; 5º, caput; 6º; 23, II; 24, XII; 194; 196; 197; 198; 199; 200; 227 e 230 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6670	Sim: invasão da competência da União na edição de normas gerais de direito financeiro - ações e serviços públicos de saúde.	Arts. 24, I e § 1º; 25, caput; 163, I, 165, § 9º; e 166, §§ 9º a 12 da CRFB/88.
2. Coronavírus ou Covid-19	ADI	ADI nº 6625	Sim: competência das autoridades em adotar medidas terapêuticas e profiláticas.	Art. 23, II; e art. 30, VII; art. 24, XII e art. 196 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 7009	Sim: competência do Estado de Pernambuco em dispor sobre retorno das atividades - culto.	Arts. 1º, III, 3º, I, e 5º, caput e VI, da CRFB/88.

3. Entes federativos, Estado, União ou Município	ADI	ADI nº 6692	Não: renegociação da dívida dos Estados com a União.	Art. 1, III, 61, § 1º, II, “b” e “c” ; art. 96, II e art. 127 da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 665	Sim: adoção de fechamento de fronteiras pelos entes federativos.	Art. 1º, caput; 5º, caput; 6º; 21, XII, e; 22, IX e XI; 24, § 1º; e 196, caput, da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 791	Não: renegociação da dívida dos Estados com a União.	Art. 212-A da CRFB/88.
4. Ministério da Saúde: programa de enfrentamento ao coronavírus	ADPF	ADPF nº 672	Sim: governos estaduais editaram medidas para contenção da contaminação.	Art. 1º, 2º, 6º, 23, II, 24, XII, e 196 e ss; da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 855	Não: renegociação da dívida dos Estados com a União.	Art. 6; 205; 212-A; 8, VI, §5 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6447	Sim: separação dos poderes e mecanismos de solidariedade federativa.	Art. 1º, parágrafo Único; art. 5º, VI, XV e XV parágrafo Único; e art 14 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6525	Sim: princípios federativos e separação dos poderes.	Art. 37, XV; art. 5º, XXXVI; art. 37, X, CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6541	Não: suspensão dos pagamentos de dívidas entre entes.	Art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999.
	ADI	ADI nº 6542	Sim: separação dos poderes, pacto federativo e direito adquirido no vencimento de servidores.	Art. 61, § 1º; arts. 1º e 2º; art. 18; art. 37, X; art. 5º XXXVI, CRFB/88.
5. Imunização contra a Covid-19: vacina ou vacinação	ADPF	ADPF nº 829	Sim: competência da União para coordenar atividades do SUS - grupo prioritário para vacinação.	Art. 1º; art. 23 e 196; art. 227; art. 6º, caput; art. 227 da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 796	Sim: federalismo cooperativo - rateio de custos das vacinas.	Art. 1º; art. 23 e 196; art. 227; art. 6º, caput; art. 227 da CRFB/88.

	ADI	ADI nº 6444	Sim: competência dos entes na promoção geral de remunerações.	Art. 61, § 1º, I e II, “b” e “c”, Art. 96, II, e 127, da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6442	Sim: separação dos poderes e organização financeira dos entes.	Art. 102, I, f da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6586	Sim: competência comum dos entes para assistência pública.	Art. 6, 22, 23, 24, 26, 196 e 198 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6661	Sim: possibilidade dos entes iniciarem a vacinação, independente do início nacional.	Arts. 1, III, 6 e 196 da CRFB/88.
6. Comissão Parlamentar de Inquérito	ADPF	ADPF nº 848	Sim: pacto federativo e separação dos poderes.	Art. 60, §4, I e 34 da CRFB/88.
7. Passaporte sanitário	ADPF	ADPF nº 906	Sim: abrangência do passaporte nacional no país.	Art. 6, caput, 205, caput, 206, VII e 209, I, 215 da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 687	Sim: pacto federativo.	Art. 22, XI e 93, IX, CRFB/88.
8. Medidas Restritivas: circulação de pessoas, retorno de atividades, toque de recolher, isolamento, quarentena	ADPF	ADPF nº 702	Não: liberdade religiosa e laicidade do Estado.	Art. 19, I, da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 701	Não: liberdade religiosa e laicidade.	Art. 24, XII, §§1 e 2, 30, 19, I, da CRFB/88.
	ADPF	ADPF nº 703	Não: liberdade religiosa e laicidade.	Art. 5º, XV, VI e 19, I da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6587	Sim: competência comum dos entes para cuidar da saúde pública.	Art. 5, caput; art. 6; art. 196 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6764	Não: liberdade econômica e livre mercado.	Art. 5º, incisos II, XV e LIV, da CRFB/88.

	ADI	ADI nº 6855	Sim: proporcionalidade no território nacional.	Arts. 1º, IV; 5º, II, XIII, XV e LIV; e 170, CRFB/88.
9. Manutenção de serviços essenciais: cobertura de plano de saúde, mensalidade de rede de ensino, plano de saúde, energia elétrica, água, esgoto, transporte	ADPF	ADPF nº 713	Sim: repartição constitucional de competências normativas entre os entes federados.	Art. 1º, IV; art. 5º, caput, XXXVI; art. 209, CRFB/1988.
	ADPF	ADPF nº 675	Sim: implementação de diversos atos estatais pelas unidades da Federação.	Art. 1, 5, caput e XII, 6, 21, XII, “e”, 22, IX e VI e 24, §1 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 5715	Não: teto para gastos públicos da União em serviços de saúde.	Arts. 60, §§ 2º e 4º, II, III e IV, 99, 198, § 2º, I, e 212 da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6376	Sim: competência material exclusiva da União - energia elétrica.	Arts. 22, XII, “b”, 22, IV, e 175, parágrafo único, inc. III, da CRFB.
	ADI	ADI nº 6405	Sim: competência exclusiva da União - energia elétrica.	Art. 22, IV da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6411	Sim: competência exclusiva da União - energia elétrica, água, esgoto e gás.	Art. 23, II, 24, V e XII da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6432	Sim: competência concorrente - norma direito consumidor.	Art. 2º, §2, 3º, 4º, 5º e 6º da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6435	Sim: distribuição de competência e federalismo.	Art. 22, inciso I, CRFB/1988.
	ADI	ADI nº 6438	Sim: competência concorrente - produto e consumo.	Art. 22, IV, da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6441	Sim: competência privativa da união - direito civil.	Art. 22, I e VII, da CRFB/88.

	ADI	ADI nº 6445	Sim: violação ao princípio da livre iniciativa e competência privativa União - Direito Civil.	Art. 1º, caput, da CRFB/1988.
	ADI	ADI nº 6464	Sim: invasão da competência da União - licitação.	Art. 22, XXVII; 37, II; 1º, caput; 5º, caput; e 37, caput da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6486	Sim: federalismo, regras de competência.	Arts. 1º, IV; e 170, caput, da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6491	Sim: violação ao princípio da livre iniciativa e competência privativa União - Direito Civil.	Art. 22, I e VII da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6493	Sim: competência privativa União - Direito Civil.	Artigo 22, inciso I e VII, da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6497	Sim: competência privativa União - Direito Civil.	Art. 22, inciso I e VII, da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6538	Sim: competência privativa União - Direito Civil.	Art. 1; 22, I e VII; 24, V e VIII da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6588	Sim: ampliação da competência legislativa - energia elétrica.	Art. 21, XII, "b", e 22, IV, da CRFB/88.
10. Impedimento de negativação em cadastro de devedores	ADI	ADI nº 6410	Sim: competência privativa União - Direito Civil.	Arts. 21, XII, "b", 22, IV, VIII, e 175, parágrafo único, II e III, da CRFB/88.
11. Competência concorrente	ADI	ADI nº 6343	Sim: distribuição de competência do federalismo.	Art. 1º, 18, art. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º da CRFB/88.
	ADI	ADI nº 6362	Sim: competência comum dos entes federados.	Art. 6; 21, XVIII; 23, II; 170, caput da CRFB/88.
12. Inconstitucionalidade da MP nº 926/2020	ADI	ADI nº 6341	Sim: competência comum dos entes federados.	Art. 23, II; 198, I, §1; 196 a 200 da CRFB/88.

Fonte: Autoria própria (2023).

Na abordagem metodológica para analisar a resposta aos objetivos propostos, duas etapas distintas foram seguidas.

No primeiro objetivo, que buscou discutir a coordenação federativa durante a crise do coronavírus, a estratégia adotada consistiu na leitura integral do acórdão pertinente, incluindo a análise dos votos e do julgamento realizado pelo Pretório Excelso. Essa abordagem minuciosa proporcionou uma compreensão das argumentações apresentadas pertinentes ao tema em questão, com apoio, inclusive, das palavras-chave da ementa dos acórdãos.

Assim, foi percebido que quatro temas foram abordados em relação à coordenação federativa durante a crise do coronavírus, com base nas principais categorias de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Políticas públicas e Serviços Públicos foram discutidos no contexto da ADPF nº 671, onde se analisou a separação dos poderes e o princípio da subsidiariedade. O tema Coronavírus ou Covid-19 foi explorado na ADI nº 6625, focando na competência das autoridades para adotar medidas terapêuticas e profiláticas e na ADI nº 7009, que debateu a competência do Estado de Pernambuco para dispor sobre o retorno das atividades religiosas.

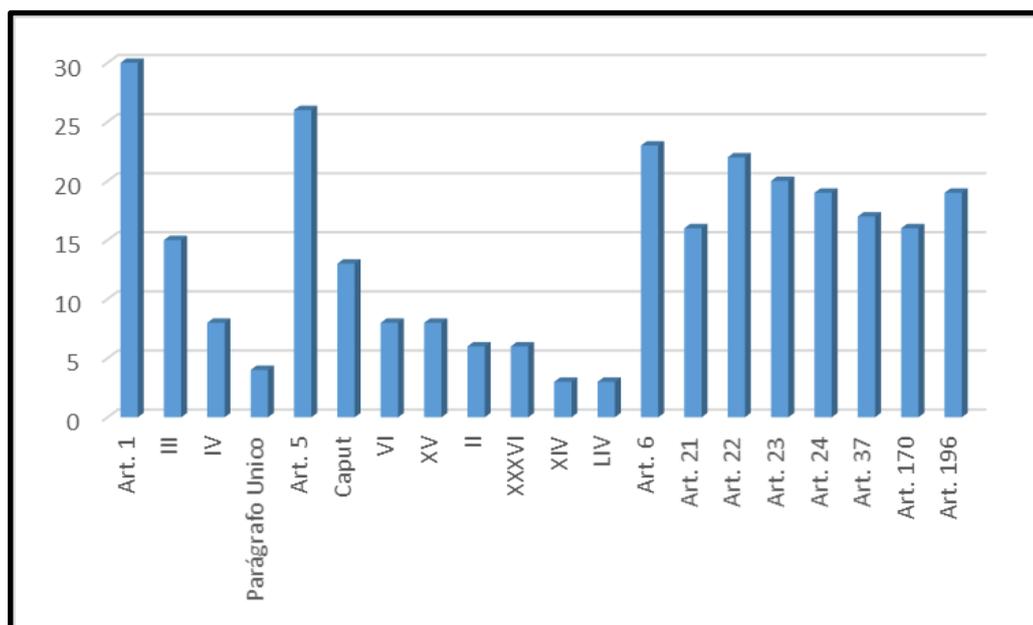
No que diz respeito aos Entes federativos, Estado, União e Municípios, destacam-se a ADI nº 6692, que abordou a renegociação da dívida dos Estados com a União, e a ADPF nº 665, que tratou das medidas de fechamento de fronteiras adotadas pelos entes federativos. Por fim, o Ministério da Saúde e seu programa de enfrentamento ao coronavírus foram analisados na ADPF nº 672, enfatizando as medidas adotadas pelos governos estaduais para conter a contaminação, e a ADI nº 6542, que discutiu a separação dos poderes, o pacto federativo e o direito adquirido no vencimento de servidores.

Essas análises proporcionaram uma compreensão abrangente das decisões do STF quanto à coordenação federativa durante a crise da Covid-19, destacando as complexidades jurídicas e constitucionais envolvidas nas decisões tomadas pelos diferentes níveis de governo no Brasil.

Em seguimento, o segundo objetivo visava identificar o artigo da Constituição que estava sendo confrontado e debatido no contexto da crise do coronavírus.

Nesse caso, a análise incluiu não apenas o exame do acórdão, mas também a leitura da petição inicial da ação de controle concentrado de constitucionalidade. A combinação desses documentos permitiu uma compreensão clara e precisa do arcabouço jurídico em discussão no processo, identificando numericamente os artigos da Constituição da República que foram mais debatidos, sendo eles:

Gráfico 2 - Artigos da Constituição mais afrontados



Fonte: Autoria própria (2023)

Tal análise dos artigos da Constituição que mais foram debatidos e confrontados nos conflitos federativos revelam pontos cruciais relacionados às competências, direitos fundamentais que delineiam a organização federativa do Brasil<sup>333</sup>.

Os resultados obtidos revelaram que 42 ações judiciais estavam alinhadas com os objetivos propostos, ante o tema central da discussão ser, principalmente, a repartição de competências entre os entes federativos.

Essas ações foram analisadas de maneira sistemática, fornecendo uma base para a compreensão das soluções oferecidas pelo STF em relação ao federalismo durante a crise do coronavírus.

<sup>333</sup> Para melhor explicação, percebeu-se que os Artigos 22º, 23º e 24º confrontados, tratam das competências legislativas da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, sejam de forma privativa ou concorrente, assim os conflitos identificaram uma invasão nas esferas de outros entes federativos. O Artigo 1º, que estabelece a formação da República Federativa, está associado à autonomia dos Estados e dos Municípios, questionando a violação dessa autonomia ao legislarem. O Artigo 5º, que aborda direitos fundamentais, foi relacionado à violação da liberdade de livre locomoção. Já o Artigo 6º, que trata dos direitos sociais, como saúde, educação e trabalho, foi utilizado para questionar a efetivação desses direitos e a atuação dos entes federativos nesta garantia. O Artigo 37º, o qual estabelece os princípios da administração pública, foi utilizado para questionar a conformidade de leis e dos atos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal. O Artigo 170º, sobre a ordem econômica, foi confrontado quanto às políticas econômicas adotadas pelos diferentes entes federativos, especialmente no que diz respeito aos princípios da justiça social e livre iniciativa. Já o Artigo 196º, que garante o direito à saúde, envolveu questionamentos sobre a atuação dos entes federativos na implementação de políticas sociais.

#### 4.4 Solução fornecida pelo Supremo Tribunal Federal

Ao julgar os conflitos federativos durante a crise da Covid-19, o STF confirmou que os entes subnacionais podem implementar medidas para o combate e disseminação do vírus SARS-Cov-2, destacando a importância da atuação coordenada entre os entes federativos. Essas decisões podem ser compreendidas à luz dos três marcos teóricos analíticos: Jenna Bednar, Georg Simmel e Martha Arretche.

O primeiro marco teórico analítico foi utilizado para observar o comportamento oportunista do governo federal durante a pandemia, sendo destacados os comportamentos denominados como *encroachment*, *shirking* e *burden-shifting* ao adotar uma postura de indiferença que transferiu a responsabilidade da crise e os seus efeitos aos estados, o que acabaram desencadeando os conflitos federativos em que o STF foi demandado a resolver.

Em seguida, a perspectiva do segundo teórico analítico foi essencial para entender o conflito como uma oportunidade de negociação e construção de uma ordem social. No federalismo brasileiro, o pretório excelso atua como mediador, transformando o conflito em um mecanismo de coesão entre os entes.

O terceiro e último referencial teórico destacou a importância da descentralização na exceção de políticas públicas, mesmo coexistindo com a centralização da autoridade legislativa da União. A intervenção do STF durante a pandemia reflete essa dinâmica, coordenando a autoridade central com as necessidades e iniciativas locais para uma gestão de crise colaborativa.

Numericamente, da leitura dos 42 acórdãos filtrados por intermédio da pré-análise, verifica-se que foram extintas sem resolução do mérito 07 ações de controle concentrado de constitucionalidade por não gerarem qualquer instabilidade ao sistema federativo e 10 ações por perda superveniente do objeto debatido, o que demonstra a adequação do conceito de conflito federativo identificado anteriormente, ou seja, a demanda somente é julgada pelo STF quando houver a possibilidade de abalo ao pacto federativo, não sendo da competência do pretório excelso julgar demandas que tenham apenas a União ou os entes federativos em um dos polos da demanda, distinguindo-se, portanto, conflito federativo de conflito entre os entes da federação.

Ademais, averiguou-se que, dentre as selecionadas, somente 22 ações tiveram julgamento de mérito no período pandêmico, salientando que 02 ações ainda estão aguardando julgamento definitivo, demonstrando-se em seus acórdãos proferidos que há uma preservação

do federalismo cooperativo, sem desrespeitar a conservação do poder central, conforme pode-se perceber pela tabela abaixo:

Tabela 5 - Decisões do STF no conflito federativo durante a crise do coronavírus

<b>NÚMERO PROCESSUAL</b>	<b>DECISÃO DO STF</b>
ADPF nº 671	Negado seguimento por não constituir meio processual hábil. Ao STF não cabe substituir os administradores públicos na competência privativa de combate à Covid-19.
ADI nº 6670	Julgou precedente, declarando inconstitucional o Art. 136-A, §7 da Constituição do Estado de Rondônia, ao invadir a competência da União para edição de normas gerais de direito financeiro (ações e serviços públicos de saúde).
ADI nº 6625	Concessão parcial, conferindo interpretação conforme à Constituição ao Art. 8º da Lei nº 13.979/2020 com a redação dada pela Lei 14.035/2020, estendendo a vigência das medidas terapêuticas e profiláticas para enfrentamento da COVID-19.
ADPF nº 672	Julgou parcialmente precedente, reconhecendo a competência concorrente dos entes para o exercício de suas atribuições em seus respectivos territórios na adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia, como o isolamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e circulação de pessoas, entre outros.
ADPF nº 665	Extinto sem julgamento de mérito, ante a revogação das normas questionadas (Decreto nº 19.549/20, do Estado da Bahia; Decreto nº 21.357/20 do município de Florianópolis/SC; Decreto nº 9.638/de 2020 do Estado de Goiás; Decreto nº 419/2020 do Estado de Mato Grosso; Decreto nº 10.648/20 do Estado do Paraná; Decreto nº 48.834/20 do Estado de Pernambuco; Decreto nº 46.979/20 do Estado do Rio de Janeiro; Decreto nº 55.128/20 do Estado do Rio Grande do Sul; Decreto nº 525/20 do Estado de Santa Catarina; e o Decreto nº 009/20 do Município de Tamandaré/PE).
ADI nº 7009	Extinto sem julgamento de mérito, ante a revogação da norma questionada (Decreto estadual nº 50.924/2021, do Estado do Pernambuco - retorno das atividades como culto religioso).
ADI nº 6447	Julgou extinto as ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, ante a LC 173/2020 não instabilizar o sistema federativo, ante as normas impugnadas serem processuais e de cunho patrimonial - impedir aumento de despesas com pessoal/servidores públicos.
ADI nº 6586	Julgou parcialmente precedente, conferindo interpretação conforme à Constituição ao Art. 3º, III, “d” da Lei no 13.979/2020, visto que a vacinação compulsória não é sinônimo de vacinação forçada. É facultativo a recusa e a União, Estados, Municípios e Distrito Federal podem adotar medidas restritivas a certas atividades ou lugares.
ADI nº 6525	Julgou extinto as ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, ante a LC 173/2020 não instabilizar o sistema federativo, ante as normas impugnadas serem processuais e de cunho patrimonial - irredutibilidade de vencimentos.
ADI nº 6542	Extinto sem julgamento de mérito, ante a ilegitimidade ativa.
ADPF nº 829	Julgou extinto após homologação de acordo entre Estado do Rio Grande do Sul e a União Federal sobre a vacinação.
ADPF nº 796	Julgou extinta sem resolução do mérito por falta de requisito legal da subsidiariedade.

ADI nº 6444	Julgou extinto sem resolução do mérito por ausência de pertinência temática e legitimidade ativa.
ADI nº 6442	Julgou extinto as ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, ante a LC 173/2020 não instabilizar o sistema federativo, ante as normas impugnadas serem processuais e de cunho patrimonial.
ADI nº 6661	Julgou prejudicada por perda superveniente de objeto.
ADPF nº 848	Julgou extinta a ação por perda superveniente do objeto - CPI da Pandemia.
ADPF nº 906	Julgou extinta a ação por perda superveniente do objeto e interesse de agir
ADPF nº 687	Não conhecido, por ausência de legitimidade ativa da ABRITTC.
ADI nº 6587	Julgou parcialmente procedente, conferindo interpretação conforme à Constituição ao Art. 3º, III, “d” da Lei nº 13.979/2020, visto que a vacinação compulsória não é sinônimo de vacinação forçada. Devendo os entes implementarem as limitações ao não vacinado, respeitando as esferas de competência.
ADI nº 6855	Pedido julgado prejudicado em relação aos decretos estaduais por perda do objeto; e improcedente quanto ao pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 3º, caput, I e II, da Lei nº 13.979/2020, visto não haver a existência de duas ou mais interpretações possíveis.
ADPF nº 713	Julgado procedente para reconhecer a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que determinaram a concessão de descontos nas mensalidades de ensino superior por ferir a livre iniciativa do sistema federal de ensino, afastando a competência concorrente dos Estados (responsabilidade por dano ao consumidor). É de competência da União legislar sobre Direito Civil - relação contratual.
ADPF nº 675	Não conhecimento por ausência de conflito direto e imediato entre os atos estatais impugnados, os quais não foram especificados, com a Constituição.
ADI nº 6376	Julgada extinta a ação sem julgamento do mérito, pela perda superveniente do objeto (Lei nº 8.769/2020 do Estado do Rio de Janeiro).
ADI nº 6405	Pedido julgado prejudicado, pela norma abstrata (Lei nº 17 933/2020, do Estado de Santa Catarina) não se encontrar em pleno vigor.
ADI nº 6411	Pedido julgado prejudicado, pela norma abstrata (Lei nº 17 933/2020, do Estado de Santa Catarina) não se encontrar em pleno vigor.
ADI nº 6432	Julgado improcedente. É constitucional a Lei nº 1.389/2020 de Roraima, ante a competência legislativa concorrente da União, Estados e DF para normas de direito do consumidor (interrupção de energia elétrica por inadimplência).
ADI nº 6435	Julgado parcialmente procedente, conferindo inconstitucionalidade ao Art. 4 da lei 11.299/2020 do Estado do Maranhão por violar a competência da União para legislar sobre Direito Civil (redução das mensalidades de ensino superior durante a pandemia).
ADI nº 6438	Julgado extinto por perda superveniente do objeto (Lei nº 1.399/2020 do Estado de Roraima - proibição do fornecimento de energia elétrica por inadimplência).
ADI nº 6441	Julgou procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 8.811/2020 do Rio de Janeiro por usurpação da competência da União para legislar sobre Direito Civil e seguros (Suspensão ou cancelamento de Plano de Saúde por inadimplência).

ADI nº 6445	Julgou procedente, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.065/2020 do Estado do Pará por usurpação da competência da União para legislar sobre Direito Civil (redução das mensalidades da rede de ensino durante a crise do novo coronavírus).
ADI nº 6464	Julgado extinto sem resolução do mérito em razão da perda do objeto (Lei Complementar nº 425/2020 do Estado de Pernambuco - contratações de bens e serviços para enfrentamento do coronavírus, dispensando licitação).
ADI nº 6486	Julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.281/2020 do Estado do Maranhão por usurpação da competência privativa da União para dispor sobre Direito Civil e Seguros (suspensão ou cancelamento de plano de saúde por inadimplência)
ADI nº 6491	Julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba por usurpação da competência privativa da União para dispor sobre Direito Civil e Seguros (suspensão ou cancelamento de plano de saúde por inadimplência)
ADI nº 6493	Julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da lei nº 11.716/2020 do Estado da Paraíba por usurpação da competência privativa da União para dispor sobre Direito Civil e Seguros (recusa de prestação de serviço em razão de prazo de carência)
ADI nº 6497	Julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da lei nº 11.756/2020 do Estado da Paraíba por usurpação da competência privativa da União para dispor sobre Direito Civil e Seguros (recusa de prestação de serviço em razão do tempo de internação em decorrência de prazo de carência)
ADI nº 6538	Julgou procedente as ADIs 6491 e 6538, declarando inconstitucional a Lei nº 11.753/2020 do Estado da Paraíba, por usurpação da competência da União para dispor sobre Direito Civil e seguros (vedação à interrupção dos planos de saúde por inadimplência).
ADI nº 6588	Julgou improcedente. é constitucional os atos normativos estaduais que versam sobre a vedação do corte de fornecimento de energia elétrica por inadimplência, observando a competência concorrente para legislar sobre proteção do consumidor, visto que houve uma potencialização da matéria e não uma novidade no núcleo essencial.
ADI nº 6410	Julgada prejudiciada, visto a extinção da norma questionada (art. 1º da Lei nº 4.738/2020, do Estado de Rondônia - vedação à inscrição nos órgãos de proteção ao crédito a inadimplência de pagamento de energia elétrica).
ADI nº 6343	AGUARDANDO JULGAMENTO (Verificado em 20/06/2024)
ADI nº 6362	Julgada improcedente. Competência comum dos entes para cuidar da saúde. A União compete legislar sobre vigilância epidemiológica e não inibe o federalismo cooperativo dos entes em prestarem serviços da saúde, sendo desnecessária a requisição administrativa.
ADI nº 6341	AGUARDANDO JULGAMENTO DEFINITIVO (Verificado em 20/06/2024)

Fonte: Autoria própria (2023).

Com o conteúdo das decisões proferidas em julgamento das 22 ações de controle de constitucionalidade separadas, foi possível observar que mesmo mantendo a competência privativa da União em determinados materiais, há uma descentralização na atuação dos entes, fortalecendo o federalismo cooperativo durante o combate ao novo coronavírus.

Tais conflitos federativos ocorreram no período pandêmico, declarado pela OMS no início do ano de 2020, sendo uma consequência da insegurança interpretativa das mudanças oriundas da MP nº 926/2020 que alterou a Lei nº 13.979/2020 ao disciplinar sobre as medidas para o enfrentamento do coronavírus, incluindo a aquisição de bens, serviços e insumos.

A referida MP interferia na dinâmica de cooperação entre as esferas de governo, uma vez que a gestão da saúde estaria concentrada, especificamente, na Presidência da República<sup>334</sup>.

Nos capítulos iniciais, pôde-se observar que a Constituição Republicana de 1891, ao incorporar o federalismo, buscou se libertar de uma tradição monárquica e autoritária, mas a atuação oportunista do governo federal brasileiro no combate à pandemia foi divergente ao comportamento entre os entes federativos que buscaram a contenção do vírus com medidas de isolamento social e de atividades comerciais, entre outras.

Desta forma, analisou-se que nas ações selecionadas, discutiu-se o efeito descentralizador fundamentado no princípio federativo, possibilitando aos entes subnacionais a atuação no combate ao coronavírus.

A ADI nº 6587 foi proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro e teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski. O conflito federativo baseou-se na inconstitucionalidade do art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, alegando violação aos Arts. 5º, *caput*, 6º e 196 da Constituição Federal, buscando evitar a compulsoriedade da vacinação contra a COVID-19 devido à suposta incerteza sobre a eficácia e possíveis efeitos colaterais das vacinas.

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, estabelecendo que a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, permitindo a recusa do usuário. No entanto, a implementação poderia ocorrer por meio de medidas indiretas, como restrições a atividades, desde que previstas em lei, com base em evidências científicas, informações amplas sobre eficácia e segurança, respeitando a dignidade humana e direitos fundamentais, e sendo as vacinas distribuídas universal e gratuitamente.

De igual forma, o PDT autor da ADI nº 6586, alegava que seria necessário rechaçar a interpretação que conduzisse ao entendimento de caber exclusivamente ao Ministério da Saúde a competência para definir a respeito da compulsoriedade da imunização, devendo-se admitir

---

<sup>334</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 926/2020. Art. 3, §9: O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o §8. §10: As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

atuação dos gestores locais de forma supletiva. Afinal, tal posição seria coerente com a descentralização de poder entre as entidades políticas inerente à forma federativa do Estado.

Mantendo o seu posicionamento, o STF julgou parcialmente procedente, conferindo interpretação conforme à Constituição ao Art. 3º, III, “d” da Lei no 13.979/2020, visto que a vacinação compulsória não é sinônimo de vacinação forçada e é facultativo a recusa. Assim, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal podem adotar medidas restritivas a certas atividades ou lugares.

Ainda analisando as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a ADI nº 6670 foi proposta pelo Procurador-Geral da República e teve como relator o Ministro Gilmar Mendes. O objetivo era declarar a inconstitucionalidade do art. 136-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia, conforme redação das Emendas Constitucionais 104/2015, 107/2016, 210/2017, 124/2017 e 143/2021, por violação aos arts. 24, I e §1º; 25, *caput*; 163, I; 165, §§ 9º a 12, da Constituição Federal.

O relator argumentou que a norma estadual diverge do modelo federal estabelecido pela Emenda Constitucional 86/2015, que tornou parcela do orçamento obrigatória, e pela Emenda Constitucional 100/2019, que determinou a impositividade de todas as emendas de iniciativa da bancada parlamentar. O art. 136-A, §7º, da Constituição de Rondônia, ao estabelecer percentuais distintos para destinação de emendas individuais em relação ao modelo federal, foi considerado inconstitucional, por unanimidade dos votos, violando os artigos mencionados da Constituição Federal.

Proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade, a ADI nº 6625 questionou a constitucionalidade do art. 3º, *caput* e inc. VIII, do § 7º, inc. IV, do § 7º-A e, ainda, do art. 8º, todos da Lei nº 13.979/2020, que tratavam sobre a vigência das medidas terapêuticas e profiláticas para enfrentamento da COVID-19.

Foi conferido interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Já a ADPF nº 672, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil foi contra os atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal relacionados à crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19. O requerente argumentou que o governo federal, em algumas situações, não agiu adequadamente para enfrentar a emergência de saúde pública, adotando ações que contrariavam os protocolos de saúde recomendados pela comunidade científica internacional.

Destacou ainda, a importância da atuação dos Estados e Municípios, argumentando que essas autoridades locais e regionais estavam em melhor posição para diagnosticar a situação em seus territórios, além disso, houve críticas à atuação pessoal do Presidente da República, considerado um "agente agravador da crise". As alegações de violações aos preceitos fundamentais, incluem o direito à saúde, à vida, o princípio federativo e a independência e harmonia entre os Poderes.

O STF, julgou parcialmente procedente a ADPF, reconhecendo e assegurando a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia, como distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, entre outras. Isso ocorreu sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, uma vez que a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderia ser analisada individualmente.

Na ADI nº 6855, proposta pelo Presidente da República, objetivou-se a inconstitucionalidade das medidas administrativas restritivas instituídas por decretos estaduais: Decreto nº 30.596/2021 do Rio Grande do Norte, Decreto nº 50.752/2021 do Estado do Pernambuco e Decreto nº 7.719/2021 do Estado do Paraná, relacionadas à pandemia de COVID-19.

O requerente argumentou que tais medidas violam princípios democráticos, a legalidade e proporcionalidade, assim como as liberdades fundamentais de trabalho, iniciativa econômica e locomoção no território federal. Contestando ainda, a autoridade dos prefeitos e governadores para decretar medidas como *lockdown* e toques de recolher de forma unilateral, sem devido processo legal ou autorização legislativa, contrariando o programa nacional de imunização que estava em curso.

O STF, por unanimidade, julgou prejudicados os pedidos relativos aos decretos estaduais e improcedente o pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Considerou o exaurimento da eficácia jurídica dos decretos estaduais, resultando na extinção da ação por perda superveniente do interesse de agir.

A ADPF nº 713 foi proposta pela Associação Nacional das Universidades Particulares em face de decisões judiciais, atos administrativos, atos normativos e projetos de atos normativos que envolvem o controle de preços no ensino superior privado, adotados no contexto das medidas de isolamento social.

O conflito federativo e a divisão de competências se relacionam com a Lei nº 14.040/2020, que trata do desenvolvimento do ensino mediante atividades não presenciais em

virtude da pandemia. A argumentação da ANUP se baseia na alegada violação de preceitos fundamentais da Constituição Federal, como o valor da livre iniciativa (art. 1º, IV, 170 e 209), o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*), a garantia de preservação do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), a repartição constitucional de competências normativas entre os entes federados (art. 22, I, e 24, V e IX), a autonomia universitária (art. 207), o devido processo legislativo, o dever de fundamentação das decisões judiciais e administrativas, a segurança jurídica e o princípio da proporcionalidade.

O STF julgou parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade de interpretações judiciais que determinam descontos lineares nas mensalidades sem considerar as circunstâncias específicas de cada contrato educacional. A decisão destaca a importância de a instituição de ensino gerir seus contratos individualmente, respeitando a autonomia universitária. Quanto ao conflito federativo, a análise incidiu sobre a competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, V e IX, da CRFB/88).

Tendo como objeto similar, a ADI nº 6435 foi proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFEN) contra a Lei 11.259/2020 do Estado do Maranhão. A lei estadual tratava da redução obrigatória e proporcional das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência da COVID-19.

A CONFEN alegou que a norma estadual violava o equilíbrio financeiro das instituições de ensino da rede privada, gerando graves prejuízos aos alunos, professores e ao sistema público de educação. Alegou também que a competência para legislar sobre direito civil, especialmente contratos relacionados às instituições de ensino, seria privativa da União, afastando a competência dos demais entes federativos. Além disso, apontou violações à livre iniciativa, ato jurídico perfeito, princípio da proporcionalidade e autonomia universitária.

O STF reconheceu a inconstitucionalidade formal da Lei 11.259/2020 do Maranhão, com a redação dada pela Lei 11.299/2020. O Tribunal entendeu que a norma estadual violava a competência da União para legislar sobre direito civil, conforme estabelecido no art. 22, I, da Constituição Federal.

Ainda sobre a redução das mensalidades dos estabelecimentos da rede privada de ensino durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus, a ADI nº 6445 foi proposta contra a Lei nº 9.065/2020 do Estado do Pará pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

O Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei, salientando a inconstitucionalidade formal da lei estadual,

considerando que a matéria em questão era ínsita ao Direito Civil, e, portanto, de competência privativa da União para legislar.

Além disso, o tribunal argumentou que a lei estadual interferia na essência dos contratos, suspendendo cláusulas contratuais relacionadas ao âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos, o que seria competência legislativa da União. Houve também a alegação de intervenção indevida do Estado no domínio econômico, violação do princípio da livre iniciativa e atribuição desigual de responsabilidade ao setor da educação privada para compensar prejuízos durante a pandemia.

Já a ADI nº 6432 que foi proposta pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), tendo como objeto a Lei n. 1.389/2020 do estado de Roraima que dispunha sobre medidas de proteção à população durante o plano de contingência da Secretaria de Estado da Saúde relacionado à pandemia da Covid-19.

A Abradee argumentou que a União é detentora da competência privativa para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV, da Constituição Federal) e que não existia lei complementar autorizando os estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas à energia elétrica. Alegou ainda, que a norma estadual violava a competência da União e a disciplina nacional dada pela Agência Nacional de Energia Elétrica, especialmente a Resolução Normativa nº 878/2020.

O pedido da Abradee era pela declaração de inconstitucionalidade da expressão "energia elétrica" no § 1º do art. 2º da Lei n. 1.389/2020, bem como a interpretação conforme à Constituição do § 2º do art. 2º e dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da mesma lei, com a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que incluísse o serviço de energia elétrica no regramento estadual de Roraima.

O STF julgou improcedente o pedido, declarando inconstitucionais as normas impugnadas na parte relacionada à "energia elétrica", visto que as normas estaduais versavam essencialmente sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública, enquadrando-se na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública (art. 24, V e XII, da Constituição Federal).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6588 foi proposta pela Abradee, questionando a constitucionalidade de dispositivos das Leis nº 5.143/2020 e 5.145/2020 do Estado do Amazonas, que tratam da proibição do corte de fornecimento de energia elétrica durante a pandemia de Covid-19.

A Abradee alegou que a legislação estadual interferia nas competências da União para explorar serviços de energia elétrica e legislar sobre a matéria. Argumentou também que a intervenção do Estado-membro prejudicava a relação entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias, alterando as condições contratuais.

O relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela improcedência da ação, destacando a competência concorrente para legislar sobre proteção do consumidor e a legitimidade das normas estaduais que complementam, sem substituir, as normas gerais da União. O Ministro considerou constitucional a legislação estadual que proíbe o corte de fornecimento de energia elétrica durante a pandemia, desde que observada a razoabilidade.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente a ação, pois as normas estaduais eram constitucionais ao ampliar a proteção do consumidor diante da crise sanitária, sem violar as competências da União.

Na ADI nº 6441, a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) propôs a ação contra a Lei n. 8.811/2020 do Estado do Rio de Janeiro. Essa lei autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a vedação da suspensão ou do cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento durante o plano de contingência do novo coronavírus.

A CNSEG argumentou que a edição da referida lei configura usurpação da competência da União Federal para legislar de forma privativa sobre direito civil e seguros, violando o art. 22, I e VII, da Constituição Federal. Alegou também que, mesmo que se admitisse a competência concorrente dos Estados, a lei estadual deveria ser exercida de modo suplementar às normas gerais editadas pela União e que a intervenção estadual afetaria a uniformidade da regulação nacional do mercado de seguros/planos de saúde.

O STF, por maioria dos votos, reconheceu a inconstitucionalidade formal e entendeu que a lei estadual violava a competência da União para legislar privativamente sobre direito civil e política de seguros, conforme estabelecido no art. 22, I e VII, da Constituição Federal.

A ADI nº 6486 também foi proposta pela CNSEG, mas em face da Lei 11.281/2020 do Estado do Maranhão, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

A referida legislação tratava da proibição da suspensão ou cancelamento de planos de saúde, individuais e coletivos, por falta de pagamento durante a pandemia da Covid-19 e estabeleceu também, o parcelamento posterior dos débitos e a impossibilidade de cobrança de juros e multa.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei 11.281/2020 do Estado do Maranhão por

interferir na competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros, conforme estabelecido nos artigos 22, I e VII, da Constituição Federal.

A ADI nº 6491 refere-se a duas ADIs (nº 6.491 e nº 6.538) propostas pela UNIDAS e pela CNSEG contra a Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba. Essa lei proíbe a interrupção dos contratos de plano de saúde devido à inadimplência durante a pandemia de COVID-19, permitindo o pagamento posterior do débito de forma parcelada, sem cobrança de juros ou multa.

Os argumentos apresentados nas ADIs, que tramitaram em conjunto e são de relatoria do Ministro Dias Toffoli, estão relacionados à inconstitucionalidade formal e material da lei estadual. Alega-se que a matéria sobre planos de saúde pertence à competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros, conforme previsto na Constituição Federal. Além disso, sustenta-se que a norma estadual viola princípios como isonomia, livre iniciativa, ato jurídico perfeito e direito adquirido.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou procedentes as ADIs, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba em sua redação original e na redação conferida pela Lei nº 11.794/2020, visto que a competência legislativa sobre planos de saúde é privativa da União, e a intervenção estadual na matéria configura afronta à livre iniciativa, ato jurídico perfeito e direito adquirido.

Também proposta pela UNIDAS, a ADI nº 6493 foi contra a Lei 11.746/2020 do Estado da Paraíba. Essa lei trata da proibição de operadoras de planos de saúde no estado recusarem a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo COVID-19, mesmo durante o prazo de carência contratual.

A UNIDAS alega que a lei estadual viola a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Comercial, conforme estabelecido no art. 22, I e VII, da Constituição Federal. Argumenta que a norma gera disparidades regionais nas obrigações das operadoras de plano de saúde, interferindo nas relações contratuais e impõe impactos financeiros.

O relator, Ministro Gilmar Mendes, votou pela procedência da ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei 11.746/2020 da Paraíba, destacando a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros, ressaltando que a matéria já foi disciplinada pela Lei Federal 9.656/1998.

O acórdão do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, confirma a procedência da ação, declarando a inconstitucionalidade da referida lei estadual, por interferir indevidamente na competência privativa da União.

A ADI nº 6497, também proposta pela UNIDAS, objetivava a inconstitucionalidade da Lei 11.756/2020 do Estado da Paraíba. A UNIDAS argumentou que a referida lei, que proíbe as operadoras de planos de saúde de limitarem o tempo de internação de pacientes suspeitos ou diagnosticados com COVID-19 devido a prazos de carência contratual, violava princípios constitucionais, como isonomia, direito adquirido e ato jurídico perfeito, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial.

O STF, com relatoria da Ministra Rosa Weber, julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei 11.756/2020 da Paraíba, fundamentando-se na competência privativa da União para dispor sobre direito civil e políticas securitárias, conforme previsto no art. 22, I e VII, da Constituição Federal. A Ministra destacou a inconstitucionalidade formal da lei estadual, ressaltando que estados não podem legislar sobre normas relativas a contratos de prestação de serviços de saúde, uma vez que esse é um tema de competência privativa da União.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6538, também proposta pela UNIDAS, buscava a inconstitucionalidade da Lei nº 11.735/20 do Estado da Paraíba. A referida lei estadual proibiu a interrupção dos contratos de plano de saúde devido à inadimplência durante a pandemia de COVID-19, permitindo o pagamento posterior do débito, de forma parcelada e sem juros ou multa.

O relator, Ministro Dias Toffoli, votou pela procedência, argumentando inconstitucionalidade formal pela usurpação da competência da União e inconstitucionalidade material, alegando violação à livre iniciativa e ao ato jurídico perfeito.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.735/2020 do Estado da Paraíba, tanto na redação original quanto na redação conferida pela Lei nº 11.794/2020.

Na ADI nº 6362, ajuizada pela Confederação Nacional de Saúde, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, analisou o pedido de interpretação conforme à Constituição Federal em relação ao art. 3º, caput, VII, e § 7º, III, da Lei 13.979/2020. A requerente argumentou que a coordenação das medidas de requisições administrativas, previstas na referida lei, deveria ser de competência exclusiva do Ministério da Saúde, visando evitar sobrecarga nos hospitais privados durante a pandemia de COVID-19.

O relator, no entanto, destacou a competência comum dos entes federados para cuidar da saúde, conforme previsto nos arts. 23, II, e 196 da Constituição Federal. Enfatizou o federalismo cooperativo, ressaltando a necessidade de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no enfrentamento da crise sanitária. Ainda, destacou que a

requisição administrativa não necessita de autorização prévia do Ministério da Saúde, mas os entes federativos devem basear suas decisões em evidências científicas e análises estratégicas.

O relator concluiu que as requisições administrativas devem observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sendo necessário o prévio esgotamento de outros meios disponíveis à Administração Pública para adquirir os bens requisitados. Ressaltou que a criação de novos requisitos para as requisições administrativas não se aplica à legislação em questão, e o Judiciário não deve substituir o Executivo ou Legislativo na definição de políticas públicas.

Seguindo o relatório, a ADI foi julgada improcedente, mantendo-se a validade dos dispositivos contestados.

Nota-se, com a leitura das referidas ações de controle concentrado de constitucionalidade, que a atuação do STF foi no sentido de fortalecer o arranjo descentralizador do federalismo, como evidenciado em casos como a ADI nº 6341. Nesse julgamento, o STF reconheceu a competência concorrente dos entes federativos na área da saúde, reafirmando a autonomia de Estados e Municípios para tomar decisões no combate à COVID-19. Ao analisar a MP 926/2020, o Tribunal estabeleceu que a União não poderia se sobrepôr de maneira absoluta às medidas adotadas pelos governos locais, fortalecendo, assim, a descentralização das decisões no âmbito da saúde pública.

Neste sentido, a relevância dos julgados firma-se na compreensão da manutenção das instituições em torno do federalismo brasileiro ao julgar conflitos de competência entre a União e os governos subnacionais, como exemplificado na ADPF nº 672. Nesse caso, o STF confirmou que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência concorrente para implementar medidas de isolamento social, evidenciando a importância da atuação coordenada entre os entes federativos. A decisão contribuiu para manter o federalismo cooperativo e a distribuição equilibrada de responsabilidades no enfrentamento da pandemia.

Os efeitos dos julgamentos foram notados no fortalecimento da conduta protagonista dos Estados e Municípios no combate à COVID-19, como observado na ADI nº 6387. Nesse caso, o STF reconheceu a autonomia dos entes subnacionais para determinar medidas restritivas, como o fechamento de atividades não essenciais, conforme a realidade local. Esse posicionamento fortaleceu a atuação descentralizada, permitindo que Estados e Municípios adotassem estratégias adaptadas às necessidades específicas de suas populações, evitando um federalismo centralizado, garantindo maior flexibilidade nas ações subnacionais em combate ao novo coronavírus.

Tais decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal em relação aos conflitos federativos no contexto da pandemia do COVID-19, embora não tenham modificado

efetivamente sua tendência decisória, demonstrou-se favorável à descentralização, sem enfraquecimento do poder central.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado teve como foco a análise dos conflitos federativos emergentes no contexto da pandemia de Covid-19 e as decisões do Supremo Tribunal Federal para a coordenação federativa em prol da saúde.

A pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2 fez com que o mundo se deparasse com um fenômeno com poucos precedentes e os embates entre as diferentes unidades da Federação ficaram ainda mais visíveis, especialmente em relação às competências na adoção de ações para o combate e a contenção do vírus.

Como em outras questões sensíveis, o Judiciário vem exercendo um papel de destaque na solução dos conflitos, sobretudo porque o STF, dentre as suas funções, deve julgar os conflitos federativos.

Aqui, não se pretende resumir todo o trabalho desenvolvido, mas sim dialogar com os referenciais teóricos abordados ao longo do estudo. Ao relacionar os referenciais de Jenna Bednar, Georg Simmel e Martha Arrteche com as decisões tomadas pelo pretório excelso, é possível compreender os desafios e as soluções no âmbito do federalismo brasileiro.

Considerado esse panorama, a pesquisa concentrou-se em contribuir para a investigação crítica e científica relacionada ao modelo constitucional do federalismo e à autonomia dos entes federativos na formulação e execução de políticas públicas de saúde.

Para tanto, utilizou-se a epistemologia do método indutivo, apoiando-se na análise de conteúdo, com execução de uma pesquisa qualitativa de abordagem teórica normativa e temporal com análise jurisprudencial das decisões do pretório excelso.

Com a intenção de compreender o objeto estudado, definiram-se cinco objetivos específicos, os quais foram desenvolvidos ao longo de três capítulos.

Nos dois primeiros objetivos, com auxílio do referencial teórico de Jenna Bednar, identificou-se o surgimento da ideia federalista, marcada pela necessidade de restringir o poder absoluto dos governantes, o que levou à separação dos poderes e à instauração do Estado de Direito. Também foi possível, com o suporte doutrinário da autora, mensurar os níveis de transgressões dos entes federativos, identificados como *encroachment*, *shirking* e *burden-shifting*.

O governo federal apresentou comportamentos identificados como oportunistas, manifestados na forma de *encroachment*, ao discordar de restrições de alguns governadores, sugerindo uma postura centralizadora que invadia prerrogativas estaduais em relação às medidas de distanciamento. Esse comportamento foi consolidado pela Medida Provisória nº

926/2020 que alterou a Lei nº 13.978/2020, centralizando os procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos decorrente do coronavírus pelo governo federal, bem como pôde ser identificado pelo julgamento da ADI 672, onde o STF reafirmou a competência concorrente dos Estados e Municípios para implementarem medidas sanitárias.

Além disso, observou-se o *shirking* quando o governo federal adotou uma postura de minimizar a gravidade da crise, sugerindo que as responsabilidades e seus impactos econômicos, como a perda de empregos, ocorreriam por culpa dos governadores e prefeitos. Essa postura também pode ser ilustrada pela postura adotada na ADIs 6855, em que o governo federal questionou a competência dos Estados e Municípios para decretar o isolamento social.

Ainda, teve conduta identificada como *burden-shifting*, ao transferir a responsabilidade de gestão de crise para os entes, especialmente na negociação, na implementação de estratégias de saúde pública de âmbito nacional e na coordenação federativa do SUS. Exemplificando, na ADI 6625, o STF teve que intervir para garantir a autonomia dos Estados na adoção de medidas de combate ao coronavírus, como as medidas terapêuticas e profiláticas manifestadas na imposição de quarentena e restrição de circulação.

Esses comportamentos oportunistas resultaram no conflito federativo e a salvaguarda da categoria judicial, se baseando também na categoria estrutural revelada pelas divisões de competência expostas na Constituição Federal, foi aplicada para solucioná-la.

No terceiro objetivo específico, investigou-se o conceito de conflito federativo. Embora não haja um rol taxativo, a análise é feita individualmente, emergindo quando disputas judiciais entre os entes federativos ameaçam a harmonia do sistema, atuando o STF em casos de violação ao princípio federativo, como em questões sobre a competência legal dos entes para legislar, na repartição de recursos ou em litígios relacionados a limites territoriais.

O STF pode desempenhar o papel de controlar os conflitos federativos através de diversas vias processuais, seja por competência originária, recursais ordinárias ou extraordinárias.

O referencial teórico de Georg Simmel forneceu uma perspectiva positiva sobre o conflito federativo, considerando-o essencial para a manutenção e equilíbrio da ordem social, identificando o conflito como inevitável e benéfico, por incentivar a coordenação e cooperação entre os entes para a promoção de melhorias contínuas.

O conflito federativo pode contribuir para uma coesão social e política, especialmente quando o STF restringe sua competência em casos de real ameaça ao pacto federativo. Esse posicionamento do STF se assemelha com Simmel, ante a busca em garantir a eficácia do sistema e ordem social.

Ao intervir em conflitos federativos, o STF atua como mediador da coesão social. Por exemplo, na ADI 6625, o STF reafirmou a competência concorrente dos Estados, Municípios e da União na adoção de medidas contra a COVID-19. Esta decisão garantiu que os níveis de governo trabalhassem de forma coordenada, promovendo uma resposta eficaz à crise e, assim, assegurando a ordem social.

Em mesmo sentido, na ADPF 671, que envolveu a análise da separação dos poderes e o princípio da subsidiariedade, o STF assegurou que as medidas adotadas pelos entes federativos não violassem a autonomia e competência de cada um, promovendo a coesão federativa e prevenindo conflitos que poderiam desestabilizar a ordem social.

Isso demonstra que, ao restringir sua competência em casos de real ameaça ao pacto federativo, o STF não apenas garante a eficácia do sistema federativo, mas também contribui para a estabilidade e coesão da sociedade. Assim, desempenhou-se um papel crucial na manutenção da ordem social, conforme sugerido pela teoria de Simmel.

No quarto, descreveu-se a epidemia do SARS-Cov-2 e as reações dos governantes ao adotarem medidas para combater a disseminação e contágio do vírus que se manifestaram por muitas vezes, contraditórias com as de outros entes, surgindo a necessidade de intervenção do pretório excelso para solucioná-las. Com apoio no referencial teórico de Martha Arretche pôde-se observar as características do federalismo brasileiro.

O modelo federalista brasileiro foi escolhido para equilibrar as desigualdades territoriais e evitar a marginalização das unidades mais pobres. A centralização e soberania da União foi vista como uma promoção à coesão social por refletir uma desconfiança histórica das elites políticas locais em implementarem políticas públicas que fossem apenas do interesse de particulares.

Apesar da descentralização na execução de políticas públicas promovida pela Constituição de 1988, a União manteve sua autoridade legislativa, limitando as iniciativas dos governos subnacionais e durante a pandemia de COVID-19, as divergências entre as políticas subnacionais e as orientações do Executivo Federal evidenciou essas dinâmicas.

No entanto, na área da saúde, não obstante a centralização, tem-se visto uma atuação mais cooperativa e descentralizada com o SUS e as medidas de saneamento. Tal cooperação é crucial para a implementação de estratégias de combate a pandemia, o que garante as ações de saúde pública sejam coordenadas e abrangentes, refletindo na capacidade do federalismo brasileiro em se adaptar a crises.

No quinto e último objetivo, observou-se como o conflito federativo foi abordado pelo STF por intermédio da análise de conteúdo das decisões separadas.

A análise do "Painel de ações Covid-19" fornecido pelo STF permitiu observar que os conflitos federativos decorreram da insegurança interpretativa das mudanças da MP nº 926/2020, que interferiu na cooperação entre esferas de governo ao concentrar a gestão da saúde na Presidência da República.

Nas ações analisadas, discutiu-se o efeito descentralizador fundamentado no princípio federativo, permitindo aos entes subnacionais atuarem no combate à COVID-19.

Ao abordar o problema de pesquisa sobre a eficácia das soluções do STF na ausência de uma coordenação central eficaz, a análise concluiu que o STF assegurou uma solução viável ao fortalecer o federalismo cooperativo. As decisões permitiram uma atuação mais autônoma dos entes subnacionais no combate à pandemia, respeitando a competência da União em questões específicas e equilibrando responsabilidades.

Em destaque, a ADI nº 6587 questionou a compulsoriedade da vacinação, sendo parcialmente procedente, permitindo a recusa do usuário, mas possibilitando a implementação de medidas indiretas pelos entes. Outras ADIs, como a nº 6586, trataram da competência para definir a compulsoriedade da imunização, julgando parcialmente procedente.

A ADPF nº 672 reconheceu a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para adotar ou manter medidas restritivas durante a pandemia, mantendo a competência geral da União para estabelecer tais medidas em todo o território nacional, caso necessário. Outras ações envolveram inconstitucionalidades de leis estaduais sobre temas como educação, energia elétrica, seguros e planos de saúde, destacando-se decisões que preservaram a competência da União.

Neste contexto, observou-se que os instrumentos empregados incluíram decretos emitidos pelos governadores, orientações para organização social, funcionamento do comércio e outras medidas. Contudo, a superposição de decretos e a falta de coordenação clara entre os entes federativos resultaram em conflitos que necessitaram da intervenção judicial.

Concluiu-se que o STF, ao atuar como mediador dos conflitos federativos durante a pandemia, contribuiu significativamente para a manutenção do federalismo cooperativo no Brasil. A análise das 22 ações de controle de constitucionalidade destacou a descentralização na atuação dos entes subnacionais, fortalecendo a gestão colaborativa da crise.

Essa análise abrangeu o período desde o início das demandas até 1º de fevereiro de 2023. A pesquisa foi realizada em três etapas, na pré-análise, as ações foram separadas, resultando em 662 ações de controle concentrado de constitucionalidade. Na exploração, foram identificadas 234 ações principais, das quais 131 eram ADI, 1 ADC, 97 ADPF e 5 ADO. Na

terceira etapa, foram criadas 12 categorias temáticas, resultando em 50 ações analisadas, focando em duas questões: coordenação federativa e artigos da Constituição debatidos.

As principais categorias incluíram políticas públicas, coronavírus, entes federativos e o Ministério da Saúde. A análise destacou as complexidades jurídicas e constitucionais das decisões do STF durante a pandemia, abordando temas como descentralização e cooperação federativa.

Os resultados obtidos foram dialogados com os referenciais teóricos de Jenna Bednar, Georg Simmel e Martha Arretche. Bednar ajudou a compreender os comportamentos oportunistas do governo central, enquanto Simmel permitiu visualizar o conflito federativo como uma oportunidade de construção de uma ordem social mais estável, e Arretche destacou a importância da descentralização na execução de políticas públicas.

A atuação do STF durante a pandemia refletiu essa dinâmica, coordenando a autoridade central com as necessidades locais.

Apesar das medidas adotadas, o STF poderia ter sido mais incisivo ao declarar um estado de coisas inconstitucional para resolver a incapacidade das políticas públicas para serem implementadas de forma eficaz e abrangente durante o período de pandemia.

Pode-se observar que em uma situação em que a violação de direitos fundamentais é tão extensa e sistêmica, se exige uma intervenção judicial abrangente e estrutural para promover mudanças significativas. Essa medida permite, portanto, que o STF declare a existência de uma situação grave e generalizada de inconstitucionalidade, demandando ações coordenadas para sanar as falhas estruturais.

Diante do elevado número de mortos e das desavenças entre estados, municípios e o governo federal, o STF poderia ter utilizado essa declaração para coordenar as políticas públicas de maneira mais eficiente.

Assim, propostas de melhorias incluem a necessidade de um marco regulatório mais claro para situações de emergência sanitária, garantindo uma coordenação mais eficaz e evitando comportamentos oportunistas que fragilizam a gestão da crise.

Como tendência futura de pesquisa, propõe-se a regulamentação ante as lacunas da Constituição, para aprimorar a coordenação federativa em emergências sanitárias, garantindo uma resposta mais eficaz e coesa às crises futuras.

A pandemia de Covid-19 expôs diversas lacunas na Constituição brasileira, destacando a necessidade urgente de aprimoramentos regulamentares e estruturais no federalismo do país.

Uma das vertentes reveladas pelo federalismo durante esse período foi a concepção do direito pós-pandêmico, que evidenciou a distinção entre matérias técnicas e políticas.

Observou-se que a indicação de medicamentos e tratamentos deve ser baseada em conhecimentos científicos, cabendo essa responsabilidade a agências especializadas em saúde, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), em vez do Ministério da Saúde.

Por sua natureza política, esse órgão pode estar sujeito a pressões que não necessariamente refletem o consenso científico. Uma regulamentação que reforce o papel das entidades científicas na decisão sobre tratamentos é essencial para garantir a eficácia e segurança das políticas de saúde.

Além disso, a pandemia revelou uma falta de coordenação e uniformidade entre os estados e municípios, resultando em decretos contraditórios e políticas descoordenadas. Um exemplo claro foi a compra de vacinas pelo estado de São Paulo, que, ao agir de maneira independente, pressionou o governo federal a adotar medidas semelhantes. Essa situação destacou a necessidade de um enquadramento constitucional mais claro e rigoroso que permita uma resposta coordenada e eficiente a crises de saúde pública.

A análise das numerosas ações apresentadas ao STF durante a pandemia indica uma tendência à judicialização como meio de resolver conflitos, ao invés de uma abordagem baseada na responsabilidade constitucional. Isso aponta para a necessidade de um novo pacto federativo que fortaleça a capacidade de resposta dos estados sem sobrecarregar o sistema judiciário.

A criação de mecanismos mais claros para a resolução de conflitos entre os diferentes entes federativos poderia evitar a necessidade de intervenções judiciais constantes.

A pandemia trouxe à tona também, a importância de aproximar a Constituição do cidadão comum, tornando-a um instrumento mais acessível e relevante. A União, muitas vezes percebida como uma entidade distante e abstrata, precisa ser vista como um facilitador da cooperação entre os Estados e Municípios.

A repactuação federativa deve focar na distribuição equitativa de recursos e na definição clara das competências de cada nível de governo, especialmente em áreas cruciais como saúde e tributação.

O resultado do grande número de ações judiciais analisadas pelo STF durante a pandemia aponta para um enfraquecimento da autoridade central em favor de uma maior autonomia dos Estados. Ainda, é necessário debater não apenas as matérias sanitárias, mas também as tributárias, para enfrentar futuras crises de maneira mais eficaz e equitativa, visto que a pandemia revelou uma necessidade de realização da distribuição de recursos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Estela dos Santos; TEIXEIRA, José Carlos Abreu. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso*. Universidade Federal Fluminense. 10. ed. Niterói: EdUFF, 2012.

ALCANTARA JUNIOR, José, Odval. Georg Simmel e o conflito social. *Caderno Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 2, n. 3, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/222/154>>. Acesso em: 31 maio 2024.

ALMEIDA, Luis Renato Ribeiro Pereira de. *O reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais como proposta decisória de solução estrutural de litígios no contexto da gestão da pandemia da Covid-19 pelo governo federal: a adoção do instituto como produto do diálogo transconstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional Colombiana*. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito Constitucional) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

ALVES, Fernando Antônio da Silva. Coronavírus e conflito federativo: Como a gestão da crise da pandemia afetou a relação entre a união e os entes federativos, por meio do populismo autoritário, no contexto constitucional periférico do Brasil. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*. v. 24, n. 3, p. 182-203, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/49706>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

AMES, José Luiz. Uma teoria do conflito: Maquiavel e Marx. *Educere et educare - Revista de Educação*; vol. 3, n. 6, jul./dez., p. 55-66, 2007. Disponível em: <<https://philpapers.org/archive/AMEUTD.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação brasileira de como 1988 facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/FGXpbby356B3zhDwgGtf4Qj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 maio 2024.

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

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/6352>>. Acesso em: 09 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 maio 2024.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 3, 2002, p. 431 a 458. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 maio 2024.

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 33-55, 2010. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/physis/a/kbWKmMKq4PjmT7gx3LRr4Yr/abstract/?lang=pt>>.

Acesso em: 23 dez. 2023.

ASSIS JUNIOR, Sentclair Marinho de. *Reflexões acerca da funcionalidade da repercussão geral no recurso extraordinário: críticas e possibilidades de aperfeiçoamento do instituto*. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/9840>>.

Acesso em: 30 maio 2024.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A Província*. Brasília, Senado Federal, 1997.

BASTOS, Thiago Guerreiro. *Federação e federalismo: origem e repactuação do poder político financeiro após 1988*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 257. 2021. Disponível em:

<<https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/18935#preview-link0>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Almedina Brasil, ed. 70, 2016. Disponível em:

<<https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; et al. Rule of law e qualidade legislativa: evidências do supremo tribunal federal. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 186, p. 141/151, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198679>>. Acesso em: 20 maio 2024>.

BARTOLAZI, Kamille; et al. O Estado: do Estado Subjetivo Absolutista ao Estado Democrático de Direito. *Revista Científica Interdisciplinar*. Múltiplos Acessos, v. 4, n. 1, p. 91-111, 19 jul. 2019.

*BOLSONARO volta a defender ações contra pandemia e alerta para risco de recessão*. CNN Brasil, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-volta-a-defender-acoes-contrapandemia-e-alerta-para-risco-de-recessao/>>. Acesso em: 11 maio de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.

Rio de Janeiro, 1834. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm)

>Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm)>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 08 out. 2023.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=N%C3%B3s%20representantes%20do%20povo%20brasileiro,valores%20supremos%20de%20uma%20sociedade>>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. *Decreto legislativo nº 6, de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência de estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº

93, de 18 de março de 2020. Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto Lei nº 1202/1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1202.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1202.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Poder Executivo. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Instituiu o Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Poder Executivo. *Mensagem nº 93, de 2020 do Poder Executivo*. Brasília, 18 mar. 2020. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1867428](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1867428)>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Poder Legislativo Federal. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos art.s 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília. 30 dez. 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Civil Originária n. 447 do Distrito Federal*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1548498>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Ação Civil Originária n. 1.427 do Estado de Espírito Santo*. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8232001>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 512.468 do Estado de Mato Grosso*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2447327>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 665*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5882713>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>. Acesso em: 05 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 671*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884983>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1530680>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 675*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892242>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 687*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5921909>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 713*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5955074>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 796*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6122040>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 829*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6156830>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6156830>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 906*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6296351>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6362*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886574>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6376*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5890776>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6405*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5901056>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6410*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5904126>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6411*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5904491>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6432*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5916208>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6435*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5918103>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6438*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5918106>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6441*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5921712>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6442*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5925873>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6444*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5927162>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6445*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5928583>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6447*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930596>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6464*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5941393>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6486*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5962452>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6491*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965339>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6493*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5966059>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6497*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5968350>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6525*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5972381>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6538*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5984876>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6542*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5989187>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6033038>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6587*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034076>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6588*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034077>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6625*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6069055>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6661*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6086688>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6670*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6107829>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6855*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187929>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7009*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6271191>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23482 Distrito Federal*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1766590>>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n. 4.210 São Paulo*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2370757>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRITO, Sávio Breno Pires, et al. Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI. *Vigil Sanit Debate, Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 54–63, 2020. Disponível em: <<https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1531>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BIBLE GATEWAY, [S.l.]. *Isaías: 33, 22*. Disponível em: <<https://www.biblegateway.com/passage/?search=Isa%C3%ADas%2032-34%2CColossenses%201&version=ARC;VFL>>. Acesso em: 04 nov. 2023.

CABRERA, Michelle Gironde; FELÍCIO, Edna Torres; MURARO, Mariel. Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário: corte constitucional e políticas públicas no enfrentamento da covid-19. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), Fortaleza, v. 20, n. 35, p. 139–161, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniojuridica/article/view/4026>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO, André Luis Bonifácio de; et al. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? *Saúde e Debate, [S.l.]*, v. 46, p.

62-77, 2022. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/dXLbmGC4sJnJNpFV6XyHJ4n/>>. Acesso em: 02 jan. 2024.

CARVALHO, Giane Alves de. Conflito, violência e tragédia da cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1, ed. 2, 2007. p.150-163.

CONCIANI, A.; SANTOS, D. C. dos. Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. *Revista do Direito Público*, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 268–281, 2009. Disponível em:

<<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/10881>>. Acesso em: 13 set. 2023.

COSTA, Laísse Lima Silva. *A atuação do STF no enfrentamento da pandemia de COVID-19: análise sobre os cenários e perspectivas do federalismo sanitário cooperativo no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, p. 106, 2022.

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

<<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

DA SILVA, Laura Gabriella Muniz; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. *Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional*. *Revista Thesis Juris*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 285–315, 2023.

DE MORAES RÊGO, carolina noura. A declaração do estado de coisas inconstitucional como garantia de acesso a "novos" direitos no supremo tribunal federal. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, Brasil, v. 16, n. 3, 2023. Disponível em:

<<https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/685>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

*ECONOMIA não pode parar por causa do novo coronavírus, diz bolsonaro*. CNN Brasil, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/economia-nao-pode-parar-por-cao-do-coronavirus-diz-bolsonaro/>>. Acesso em: 11 maio de 2024.

ENGELMANN, Fabiano. A Globalização e o Rule of Law no Brasil: uma proposta. Confluências: *Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 11, n. 1, p. 5-26, 23 jul. 2013. Disponível em:

<<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34257>>. Acesso em: 20 maio 2024.

FERNANDES, Luiz Carlos do Carmo. O conflito como fator agregador. *Revista Panorama - Revista de Comunicação Social*. v.6, n. 1, jan/jul. 2016. Disponível em:

<<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/4863>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

- FERRARI, Murillo. *Bolsonaro volta a criticar governadores por medidas contra pandemia*. CNN Brasil, São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-volta-a-criticar-governadores-por-medidas-contrapandemia/>>. Acesso em: 11 maio de 2024.
- FERREIRA, Tomas Julio. O federalismo brasileiro e sua centralização pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, v. 7, n. 1, p. 74-98, jan./jun. 2019. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/1461>>. Acesso em: 14 maio 2024.
- GARCIA, Felipe Ramos. ANDERSON, Perry. Passagens da Antiguidade ao Feudalismo. São Paulo: Unesp, 2013. *Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Grande Dourados*. Movimentação: Dourados, v. 4, n.º. 7, p. 180-185, 2017.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.ed, São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed, São Paulo: Atlas: 2022.
- GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e 2311, 2023.
- GONÇALVES, Juliana Callado; GUSSI, Evandro. Separação dos poderes. In: II Encontro de Iniciação Científica, v.2, n.2, América do Norte, 2006. *ETIC, Encontro de iniciação científica*.
- GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 395-434. 2021. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/74>>. Acesso em: 31 dez. 2023.
- HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. 5.ed. São Paulo: Instituto Liberal, 1990.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, trad. Luis Afonso Heck - Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Marlins Fontes, 2003, tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. Disponível em: <<https://marcofabionuva.files.wordpress.com/2011/08/leviatc3a3.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–18, 2021.
- JAIR Bolsonaro diz que não chamou Covid de “gripezinha”. CNN Brasil, São Paulo, 27 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/jair-bolsonaro-diz-que-nao-chamou-covid-19-de-gripezinha/>>. Acesso em: 11 maio de 2024.
- LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.

27, n. 87, p. 1–17, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83851>>. Acesso em: 4 jan. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEVINE, Donald. Revisitando Georg Simmel. *Sociologia e Antropologia*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan-abr 2015. Disponível em: <<https://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/volume-05-numero-01/>>. Acesso em: 24 abril 2024.

LOCHE, John. The second Treatise of Government, in: *John Locke: Political Writings*. Edited and with an Introduction by David Wootton. London: Penguin Books, 1993.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, Campinas, b. 31,n. 1, p. 1-41, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/>>. Acesso em: 21 maio 2024.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. As teorias do conflito: uma aplicação prática à cultura da consensualidade. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v.7, n.12, p. 225-249, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://vlex.com.br/vid/teorias-conflito-cultura-consensualidade-418384162>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MACEDO, Tatiane Alves; ORRO PRIETO, Carla Janaina. *A Constituição de 1834: influências e reflexos na história do constitucionalismo brasileiro*. In: *I Colóquio Estadual de Pesquisa Multidisciplinar*. Diálogos Necessários e os Desafios da Investigação, Mineiros [S.D.].

MAIA, Gretha Leite. Revisitando quatro categorias fundamentais: estado de direito, estado liberal, estado social e democracia. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, [s.l], p. 29- 41, [s.d]. Disponível em: <[https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12168/1/2011\\_art\\_glmaia.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12168/1/2011_art_glmaia.pdf)>. Acesso em: 03 de nov. 2023.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad. Maria Júlia Goldwasser, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-prc3adncipe.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Trad. de Manoel Innocência de Lacerda Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7246502/mod\\_resource/content/1/Mill%20-%201861%20-%20Considerac%CC%A7o%CC%83es%20Sobre%20O%20Governo%20Representativo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7246502/mod_resource/content/1/Mill%20-%201861%20-%20Considerac%CC%A7o%CC%83es%20Sobre%20O%20Governo%20Representativo.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MONTESQUIEU, Charles de Second, Barn de. *O espírito das Leis*. Apresentação Renato Janine Ribeiro; trad. Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7703960/mod\\_resource/content/1/Montesquieu-O-espirito-das-leis\\_completo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7703960/mod_resource/content/1/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf). Acesso em: 04 nov. 2023.

MORAES Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de informação legislativa*. n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_p269.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2023.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape. In: DE PRETTO, Renato Siqueira; et al (org.). *Interpretação constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, p. 187-211, 2017. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=101908>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

NERY JÚNIOR, Cícero José Barbosa. Breve história do princípio da separação dos poderes nos paradigmas do Estado de direito. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 1–23, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e14786>>. Acesso em: 4 nov. 2023.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed. Brasília, DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; et al. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, no 35. e247055, 2021, p. 1-44.

PINTO, Huggo. Cavalcante. Sobre teoria da separação de poderes. *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 1, n. 32, 2016.

REDONDO, Bruno Garcia. Precedente judicial no direito processual civil brasileiro. In: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; MARINONI, Luiz Guilherme; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Direito jurisprudencial: volume 2*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 167-188. Disponível em: <[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37195410/Bruno\\_Garcia\\_Redondo\\_-\\_Artigo\\_Precedentes\\_-\\_Direito\\_Jurisprudencial\\_Vol\\_2\\_PUBLICADO-libre.pdf?1428014248=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrecedente\\_judicial\\_no\\_Direito\\_Processua.pdf&Expires=1718064026&Signature=ELsb~IlhyGv4OXPNXaGAYEpJS-XZPjyX9PuLSF~KmyXW2PHkLa62Cm11UsHfLJWCU562eRh7~nsQTkuFPnewQ6CsmqmMzRp3XMv1owKfvcOTLHI3pqnxZ1PAGO2ov5Rpk~-f215XTAS4BPHSiNeLWgtBRCrZan5kTi~tLaIaxcKhml7zbbSxEVbK6nVnSJxLmOHRZn0XMEPrRIJYvvCALzPoIED4CVCVsf7DevBr6Y3C5NtYnVLL2rDa~fsD2ieLGH~T6wvzwaS pdl5DVOGLI4yKka3O7K7tHUqrNvLMYfIsgJmm0PiLO1YZ~L9sBBhX~xr0YrzFbo0nDBfg2W0ow\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37195410/Bruno_Garcia_Redondo_-_Artigo_Precedentes_-_Direito_Jurisprudencial_Vol_2_PUBLICADO-libre.pdf?1428014248=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrecedente_judicial_no_Direito_Processua.pdf&Expires=1718064026&Signature=ELsb~IlhyGv4OXPNXaGAYEpJS-XZPjyX9PuLSF~KmyXW2PHkLa62Cm11UsHfLJWCU562eRh7~nsQTkuFPnewQ6CsmqmMzRp3XMv1owKfvcOTLHI3pqnxZ1PAGO2ov5Rpk~-f215XTAS4BPHSiNeLWgtBRCrZan5kTi~tLaIaxcKhml7zbbSxEVbK6nVnSJxLmOHRZn0XMEPrRIJYvvCALzPoIED4CVCVsf7DevBr6Y3C5NtYnVLL2rDa~fsD2ieLGH~T6wvzwaS pdl5DVOGLI4yKka3O7K7tHUqrNvLMYfIsgJmm0PiLO1YZ~L9sBBhX~xr0YrzFbo0nDBfg2W0ow__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. *Uberlandia: Caminhos de Geografia*, 2014, p.163.

RIKER, Willian H. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). Handbook of Political Science. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

SANTANA; Gilsely Barbosa Barreto. O chão da vida dos conflitos federativos: o potencial do constitucionalismo subnacional. In: *Direitos fundamentais e estaduais e constitucionalismo subnacional*. Luís Fernando Sgarbossa e Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (org). Recife: Editora Publius, 2022. Disponível em: <<https://www.constate.org/noticia/1241/estados-e-direitos-fundamentais-baixei-aqui-seu-livro/>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

SANTOS, Bruna Barboza Correia dos. *Federalismo e Judicialização da saúde pública: O comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos conflitos federativos sobre políticas públicas de combate à Covid-19*. Trabalho de Conclusão de Curso. (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021.

SANTOS, Stephani dos. Judicialização da pandemia: Supremo Tribunal Federal como guardião do federalismo e do direito fundamental à Saúde. *Revista Discente de Ciência Política*, v. 1, n. 2. Santos: Judicialização da pandemia, 2023. p. 99-117. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ziz/article/view/54168>>. Acesso em: 23 dez. 2023.

SELLERS, Mortimer Newlin Stead. *What Is the Rule of Law and Why Is It So Important?* In SILKENAT R. James; HICKEY Jr., James E.; BARENBOIM, Peter D. (Eds.) *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. London: Springer, 2014.

SILVA, Hélio Alexandre da. Thomas Hobbes: política, medo e conflitos sociais. *Cadernos de Ética e Filosofia Política, [S. l.]*, v. 1, n. 30, p. 143-164, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/138747>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SILVEIRA, Daniel Barile. Competências, volume processual e julgamento seletivo: uma análise sobre a construção do papel jurisdicional do Supremo Tribunal Federal na Constituição da República de 1988. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/472/470>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SIMMEL, Georg. *A natureza sociológica do conflito*. In: Moraes Filho, Evaristo (org.). São Paulo: Ática, 1893.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo Machado. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>>. Acesso em: 02 jan. 2024.

SOUZA, Celina. *Federalismo*. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 29-35.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 49-59.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Você sabe o que era o voto de cabresto? O glossário explica*. Notícia TSE [S.l.], 2021.

TAMANAH Brian Z. *A Concise Guide to the Rule of Law*. In: PALOMBELLA, Gianluigi; WALKER, Neil. *Relocating the Rule of Law*. Oxford / Portland: Hart Publishing, 2009.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo. *Federalismo Fiscal em vertigem : uma análise do federalismo fiscal brasileiro no período de 2019 a 2022*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2023. 206 p.

RAZ, Joseph. *The authority of law: essays on law and morality*. New York: Clarendon Press, 1996.

VAINER, Bruno Zilbeman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, v. 16, [S.l.], 2010.

VELLOSO, Carlos Mário. O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional (Uma proposta que visa a tornar efetiva a sua missão precípua de guarda da Constituição). *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45732/47284>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

VENAGLIA, Guilherme. *Não pode cada governador tomar medida que achar melhor*. CNN Brasil, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-nao-pode-cada-governador-tomar-medida-que-achar-melhor/>>. Acesso em: 11 maio de 2024.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *CSP - Cadernos de Saúde Pública*, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/pz75jqtqNC9HGRXZsDR75BnG/>>. Acesso em: 02 jan. 2024.

WHO HEALTH EMERGENCIES PROGRAMME. WHO COVID-19 Dashboard. Disponível em: <<https://data.who.int/dashboards/covid19/cases>>. Acesso em: 12 jun. 2024.