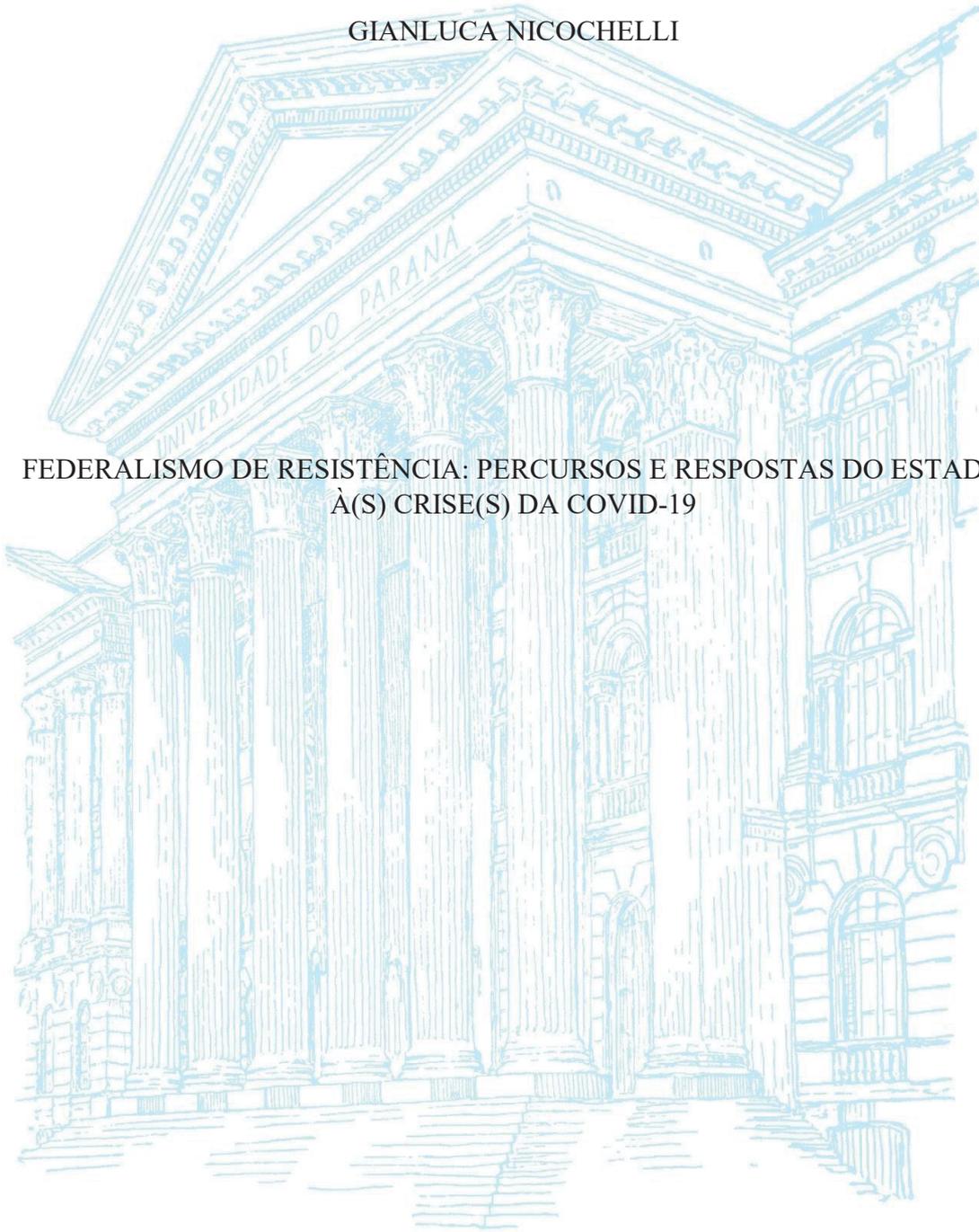


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GIANLUCA NICOCHELLI

FEDERALISMO DE RESISTÊNCIA: PERCURSOS E RESPOSTAS DO ESTADO
À(S) CRISE(S) DA COVID-19



CURITIBA
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GIANLUCA NICOCHELLI

FEDERALISMO DE RESISTÊNCIA: PERCURSOS E RESPOSTAS DO ESTADO
À(S) CRISE(S) DA COVID-19

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Titular Vera Karam de Chueiri.

Coorientador: Prof. Dr. José Arthur Castillo de Macedo.

CURITIBA
2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Nicochelli, Gianluca

Federalismo de resistência: percursos e respostas do estado
à(s) crise(s) da COVID-19 / Gianluca Nicochelli. – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em
Direito.

Orientadora: Vera Karam de Chueiri.

Coorientador: José Arthur Castillo de Macedo.

1. Federalismo. 2. Pandemias. 3. COVID-19 (Doença).
4. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 5. Democracia. 6. Direito
constitucional - Brasil. 7. Brasil - Política e governo - 2019-2022.
I. Chueiri, Vera Karam de. II. Macedo, José Arthur Castillo de.
III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **GIANLUCA NICOHELLI** intitulada: **Federalismo de resistência: percursos e respostas do Estado à(s) crise(s) da COVID-19.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Julho de 2024.

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 17:27:42.0

VERA KARAM DE CHUEIRI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 20:07:10.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/07/2024 15:45:00.0

LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 20:37:17.0

JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO

Coorientador(a) (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO PARANÁ)

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia cinco de julho de dois mil e vinte e quatro às 09:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, PPGD UFPR - Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **GIANLUCA NICOHELLI**, intitulada: **Federalismo de resistência: percursos e respostas do Estado à(s) crise(s) da COVID-19.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: VERA KARAM DE CHUEIRI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUÍS FERNANDO SGARBOSSA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, VERA KARAM DE CHUEIRI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: Recomendada a publicação

CURITIBA, 05 de Julho de 2024.

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 17:27:42.0

VERA KARAM DE CHUEIRI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 20:07:10.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/07/2024 15:45:00.0

LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

05/07/2024 20:37:17.0

JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO

Coorientador(a) (INSTITUTO FEDERAL DE EDUC., CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO PARANÁ)

Às minhas avós: Rosa Zampier Nicochelli e Ilda Silva de Paula, que sempre foram minhas maiores apoiadoras, mas que, desta vez, não conseguiram comemorar essa conquista comigo.

À Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela minha formação.

AGRADECIMENTOS

Muitas e muitos acompanharam e fizeram parte da minha jornada, que não começou com início do mestrado, mas sim com o próprio ingresso na UFPR em 2017. Assim como eu, a minha escrita e pesquisa, somos produtos das trocas e incentivos de muitas e muitos que passaram por mim. Ao contrário da pesquisa, nesta parte de agradecimentos, utilizarei, demasiadamente, de advérbios de intensidade.

Preciso iniciar agradecimento à minha família. A eles, sempre deverei tudo o que conquisto e conquistarei. Ao meu Avô, Isol Valdir Nicochelli, famoso “bigode”, por sempre estar ao meu lado. Ao meu Pai, Gilson Nicochelli, por ser meu grande porto seguro em momentos de crise e cujo exemplo é a inspiração que busco seguir. À minha Mãe, Jurema Gonçalves dos Santos, por sempre me apoiar e lutar pelo melhor para mim e meus irmãos. Por eles, meus queridos irmãos, Guilherme e Gustavo de Azevedo, carregadores de imensa parte de meu afeto e esperança de um mundo melhor e por serem meus fiéis professores, visto que me ensinam, diariamente, em todo contato e afeto que temos, a ser uma pessoa melhor mesmo quando reluto. À minha Tia, (Gilci)Léia Nicochelli, por ter feito desabrochar o prazer pela leitura quando criança comprando diversos livros e me apoiando nesta empreitada. Podemos dizer que o investimento deu alguns lucros. À minha Tia-Avó-Mãe, Maria Zampier, Bia, por exercer essa poli função em minha vida que diz muita coisa, sempre almejando o melhor para mim e sendo o porto seguro do meu porto seguro. Para Vocês, Tudo. Não há palavras suficientes para expressar plenamente minha gratidão, então digo: Tudo.

Ao meu amor, Isabela Souza de Oliveira, por ter desejado “boa sorte” logo no início deste mestrado (risos). Por ser a companhia que me basta, o acolhimento que apazigua e o futuro que me move. Junto da Olívia também, a sua, ou nossa, cachorrinha. À família Souza de Oliveira, por sempre me apoiarem e me escutarem, torcendo por este momento.

Aos meus amigos do direito: Marcos Vinícius Alves Figueira, meu irmão mais novo e exímio advogado; Leonardo Pandini e sua família, pela força desde os tempos de graduação e parceria construída ao longo desses anos; Ana Luiza Baccin de Carvalho, minha primeira amiga da faculdade que compartilha a vida acadêmica comigo desde nosso primeiro dia na faculdade de direito, até meu último dia como discente do curso de mestrado deste Programa.

Aos amigos que construí ao longo do mestrado e me ajudaram a pensar sobre a minha pesquisa: ao querido amigo e professor Júlio Eduardo Damasceno Medina, minha dupla em seminários e no pós-aula neste período; João Vitor Flávio de Oliveira Nogueira, amizade de encontros da vida acadêmica, seja em São Paulo, Belo Horizonte e agora em Curitiba; Gustavo Nascimento Torres, pela nossa reflexão sobre o federalismo em meio à(s) crise(s) e por me indicar estudos da ciência política para tanto. Não poderia deixar de mencionar Beatriz Tavares, Daniela Urtado, João Vitor Archegas, Gabriel de Souza Ramos Borges, Nicolly Jacob Castanha, Nicholas Andrey Monteiro Watzko e Leonardo Britto. Todos do nosso Programa e Fernando Barotti dos Santos, da Universidade Federal de Minas Gerais.

Aos meus amigos de fora do direito e legítimos resilientes por me aguentarem há mais tempo que metade de nossas vidas: especialmente, Evelin Tainara de Souza Schissel, por Tudo. É como parte da minha família.

Neste grupo, também agradeço a Diego Henrique Diniz, pela sinceridade na troca de ideias, sempre demonstrando onde erro e onde acerto. E sempre, sempre, pronto para me escutar, mesmo que seja no meu silêncio.

João Vitor Saldanha, o “nosso” Faria Limer. Parece que foi ontem que saímos da segunda fase do vestibular juntos, cheio de sonhos e hoje colhemos frutos daquele primeiro sonho realizado: a aprovação no vestibular da UFPR.

Naquele dia da segunda fase do vestibular, fomos à casa do meu amigo mais antigo, Herick Alves, a quem agradeço por ter sido, desde aquela época – na verdade, desde a sétima série - uma espécie de irmão Gallagher para mim. Juntos somos Oasis. Essa frase resume Tudo.

Leonardo Packer, o melhor aluno do ensino médio. Também com o coração mais generoso. Pelo compartilhamento de sonhos, seja profissionais e/ou acadêmicos. Mesmo na distância, que nos aproxima.

Agradeço aos meus Professores e Mestres: à minha sempre orientadora Prof.^a. Tit. Dr.^a Vera Karam de Chueiri, de quem tive o privilégio de ser aluno, monitor, orientando, desde o segundo ano da faculdade até o fim do mestrado. Com a Prof.^a aprendi a gatinhar e andar em pesquisas no direito (espero aprender a correr logo), aprendi a desconstruir conceitos e construir minhas próprias ideias a partir de novos ideais.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. José Arthur Castillo de Macedo, por me inspirar desde a defesa de sua Tese a estudar o federalismo brasileiro. Lembro que estava em sala quando a Prof.^a Vera comentou que teria uma super banca. Após uma semana, descobri de quem era e do que se tratava a pesquisa. Após um mês, me aproximei do tema. Após quatro anos, fiz um Trabalho de Conclusão de Curso sobre e lhe convidei para avaliar o trabalho, mas quis o destino, a pandemia, e o Supremo, que o primeiro encontro com meu marco teórico ocorresse após cinco anos da defesa de sua Tese. Neste mesmo ano, veio o aceite da coorientação. Agradeço por todas as reuniões que tivemos e por sempre querer melhorar o trabalho.

À Prof.^a Tit. Dr.^a Katya Kozicki, pelos ensinamentos, críticas e correções.

Ao Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy, pela transmissão da paixão por lecionar, estudar e buscar por realizações em qualquer âmbito da vida. E pelo incentivo para me inscrever no Programa de Extensão da Universidade de São Paulo, o Direito Constitucional Avançado – DCA -, onde conheci meu grande amigo João Flávio e me aproximei ainda mais do federalismo.

À Prof.^a Dr.^a Estefânia Barboza, pelo constante diálogo e por aceitar participar da banca de avaliação deste trabalho. O conceito de “federalismo de resistência” foi gestado durante as aulas da professora e nasceu na última aula, ou melhor, no almoço de confraternização de encerramento.

Ao Prof. Tit. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, pelo diálogo e receptividade.

À Prof.^a Tit. Dr.^a. Deysi Ventura, pelo incentivo de seguir na vida acadêmica e pela troca de ideias sobre a minha pesquisa.

Ao Prof. Tit. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio, pelas dicas valiosas sobre as pesquisas relacionada à pandemia e ao federalismo.

Não poderia deixar de agradecer a Prof.^a Dr.^a Wilba Lúcia Maia Bernardes, por ter me enviado, gentilmente, seu livro para embasar a pesquisa. Assim como o Prof. Dr. Andrei Koerner, pela troca de ideias e auxílio em dúvidas sobre a ciência política.

Agradeço aos queridos/queridas servidores/servidoras da Faculdade de Direito da UFPR e da Pós-graduação em Direito. Também agradeço aos servidores/servidoras da

Biblioteca de Ciências Jurídicas, que me enviaram valiosos estudos que basearam e fizeram parte deste trabalho.

À todas e a todos que me fizeram perguntas questionadoras em seminário (em Curitiba, em Belo Horizonte e em Porto Alegre) e a CAPES, pelo apoio financeiro durante a pesquisa de mestrado que me possibilitou estas e diversas outras experiências.

E agradeço você, caro leitor, por prestigiar minha pesquisa.

EPÍGRAFE

A que expediente, então, devemos finalmente recorrer para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários braços do governo, como estabelecido na Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, uma vez que todas essas medidas externas se mostram inadequadas, deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção uma das outras em seus devidos lugares (...)

Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos¹.

¹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**, 1787-1788. Edição integral. Apresentação: Isaac Kramnick, Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 349-350.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar alguns dos contornos e impactos da pandemia da COVID-19 no federalismo brasileiro, explorando e propondo um novo conceito: federalismo de resistência. Esse conceito é inspirado no trabalho de Jessica Bulman-Pozen e Heather Gerken, intitulado “*Uncooperative Federalism*”, que analisa como as entidades subnacionais podem se opor às políticas centrais. A hipótese da pesquisa é que os líderes públicos e políticos agiram de maneira não tradicional, opondo-se ao governo federal de 2018-2022. Essa hipótese se baseia em um exame do “federalismo bolsonarista” e seus elementos, incluindo a diminuição da cooperação entre os níveis de governo, a marginalização de entidades subnacionais na tomada de decisões e a criação de uma narrativa para reunir eleitores por meio da identificação de inimigos. O federalismo de resistência é visto como resultado dessa situação. Inicialmente, o estudo se aprofunda no federalismo cooperativo brasileiro, conforme delineado na Constituição de 1988, baseando-se nos trabalhos de Judith Resnik e José Arthur Castillo de Macedo para analisar os conflitos federativos e o papel do Tribunal Constitucional. Em seguida, o estudo contrasta o federalismo cooperativo brasileiro com o federalismo bolsonarista, usando como metodologia o trabalho de Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido. Os resultados destacam as diferenças práticas entre os dois modelos e ressaltam a importância do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional e das entidades subnacionais na reação a crises, formando a base do federalismo de resistência. A pesquisa utiliza o *process tracing* para analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal, as ações do Congresso Nacional, assim como dos entes subnacionais durante a pandemia, mostrando a mudança no sentido de priorizar a competência das entidades subnacionais e os esforços de cooperação devido a falhas do executivo federal. Conclui-se que o federalismo de resistência é uma resposta crucial não apenas aos desafios da saúde, mas também a questões democráticas e constitucionais mais amplas, contribuindo para o debate acadêmico sobre governança em situações de crise.

Palavras-chave: federalismo; pandemia; COVID-19; STF; democracia.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the various aspects and impacts of the COVID-19 pandemic on Brazilian federalism, exploring and proposing a new concept: federalism of resistance. This concept is inspired by the work of Jessica Bulman-Pozen and Heather Gerken, entitled "Uncooperative Federalism," which looks at how subnational entities can push back against central policies. The research hypothesis is that public and political leaders acted in a non-traditional manner, opposing the federal government of 2018-2022. This hypothesis is based on an examination of "Bolsonaro federalism" and its elements, including a decrease in cooperation between government levels, the sidelining of subnational entities in decision-making, and the creation of a narrative to rally voters by identifying enemies. Resistance federalism is seen as a result of this situation. Initially, the study delves into Brazilian cooperative federalism as outlined in the 1988 Constitution, drawing on the work of Judith Resnik and Jose Arthur Castillo de Macedo to analyze federative conflicts and the role of the Constitutional Court. The study then contrasts Brazilian cooperative federalism with Bolsonaro's federalism, using Maria Paula Dallari Bucci and Murilo Gasparido's work as a methodology. The results highlight practical differences between the two models and underscore the importance of the Brazilian Supreme Court, National Congress, and subnational entities in reacting to crises, forming the basis of resistance federalism. The research uses process tracing to analyze decisions of the Brazilian Supreme Court, the actions of National Congress, as well as those of subnational entities during the pandemic, showing the shift towards prioritizing subnational entity competence and cooperative efforts due to federal executive failures. It concludes that resistance federalism is a crucial response to not only health challenges, but also broader democratic and constitutional issues, contributing to the scholarly debate on governance in situations of crisis.

Keywords: federalism; pandemic; COVID-19; Brazilian Supreme Court; democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|--|
| ACO | Ação Cível Originária |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AGU | Advogado Geral da União |
| AIDS/HIV | Vírus da Imunodeficiência Humana |
| APS | Atenção Primária à Saúde |
| CEPEDISA | Centro de Pesquisas e Estudos em Direito Sanitário |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CONASS | Conselho Estadual dos Secretários de Saúde |
| CONFENEN | Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino |
| COVID-19 | Corona Virus Disease |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| ESPIN | Emergência em Saúde de Saúde de Importância Nacional |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FUNDEF | Fundação de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| MP | Medida Provisória |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAB | Piso de Atenção Básica |
| PAPS-COVID | Programa de Apoio aos profissionais de saúde trabalhadores do combate ao COVID |

| | |
|----------|--|
| Confenen | Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino |
| PcdoB | Partido Comunista Brasileiro |
| PDT | Partido Democrata Trabalhador |
| PGR | Procurador Geral da República |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| REDE | Rede Sustentabilidade |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UFPR | Universidade Federal do Paraná |
| UNB | Universidade Nacional de Brasília |
| USP | Universidade de São Paulo |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1. O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 18 |
| 1.1. Do estado federal ao federalismo: percursos para o federalismo cooperativo | 18 |
| 1.2 Federalismo cooperativo e a Constituição de 1988..... | 35 |
| 1.3. A compreensão essencialista da federação | 48 |
| 1.4. Conclusão parcial | 58 |
| 2. O FEDERALISMO BOLSONARISTA NO COMBATE À COVID-19 | 61 |
| 2.1. Roteiro metodológico para uma compreensão não essencialista do arranjo | 61 |
| 2.2 O Federalismo Bolsonaroista | 66 |
| 2.2.1. O discurso do inimigo e a diminuição da cooperação entre os entes | 68 |
| 2.2.2. Exclusão dos entes subnacionais dos espaços de decisões..... | 79 |
| 2.3. Conclusão Parcial | 84 |
| 3. TRÊS CONSEQUÊNCIAS DO FEDERALISMO BOLSONARISTA E/OU UM CONCEITO INOVADOR: FEDERALISMO DE RESISTÊNCIA | 88 |
| 3.1. Possíveis relações causais entre o federalismo bolsonarista e o federalismo de resistência: <i>process tracing</i> e pesquisa qualitativa | 88 |
| 3.2. Primeira consequência: reiteração da virada jurisprudencial do STF em direção à descentralização..... | 92 |
| 3.2.1. Virada jurisprudencial do STF na pandemia | 101 |
| 3.3. Segunda consequência: atividade legislativa..... | 121 |
| 3.4. Terceira consequência: fortalecimento da cooperação dos entes subnacionais | 129 |
| 3.5. Conclusão parcial | 143 |
| 4. CONCLUSÕES FINAIS | 150 |
| REFERÊNCIAS: | 158 |
| ANEXOS | 172 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar alguns dos impactos da pandemia em saúde pública decorrente da COVID-19 no arranjo federativo. A hipótese da pesquisa é que agentes públicos-políticos-institucionais, agiram de maneira distinta da convencional, em uma forma de oposição ao então governo federal de 2018-2022 e sua forma de conduzir o combate contra o vírus da COVID-19. Portanto, o recorte temporal se fixa no início da pandemia, em 11 de março, se estendendo até o fim da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19, em 26 de outubro de 2021. Este recorte tem como razão dois objetivos: (i) analisar a atuação do executivo federal durante o período e (ii) trazer as consequências desta atuação, no período recortado.

Diante deste recorte, as consequências analisadas são: (i) a mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que concerne às competências concorrentes; (ii) a atividade legislativa e (iii) o fortalecimento da cooperação dos entes subnacionais. Tais movimentos serão tratados como consequências da atuação do chefe do executivo federal. O desafio da pesquisa, portanto, foi conciliar diversos conceitos e fatos que derivam desta crise – em relação à saúde, à democrática e ao funcionamento das instituições – visando discutir um contexto específico. Ou melhor, três contextos que se entrelaçam.

O primeiro, o que antecede a pandemia. O objetivo do primeiro capítulo é discutir os percursos do federalismo cooperativo, sua compreensão e aplicação na teoria constitucional brasileira. A ideia é mostrar que a literatura constitucional, especialmente em manuais e cursos, aborda o federalismo de maneira essencialista, tratando o federalismo cooperativo como tendo uma essência fixa, baseada em três características principais: (i) estática; (ii) formal e (iii) normativa². Essas características nos remetem ao debate clássico do federalismo brasileiro, centrado no binômio centralização/descentralização, o que acaba restringindo a compreensão do arranjo federativo. Consequentemente, isso limita a própria prática do arranjo, já que ele não é apenas uma teoria, mas se constitui no dia a dia em sua dinamicidade como um dos principais do constitucionalismo democrático, ou seja, a divisão de poder.

² MACEDO, José Artur Castillo de. **Encruzilhadas do federalismo**: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2018.

Nesta primeira parte da pesquisa, a partir das considerações de Kenneth Clinton Wheare³ e Daniel J. Elazar⁴, discutimos o sistema federal cooperativo e realçamos as distinções práticas de uma federação para outra. No caso da federação brasileira, traçamos o diagnóstico de que o federalismo cooperativo opera com base na descentralização das políticas públicas, com fortalecimento do ente central e a perda da relevância do papel dos estados na federação, em contrapartida ao crescente protagonismo dos municípios. Desde já, a dissertação reconhece a relevância do poder judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵ para a construção do federalismo brasileiro, atuando como um ator essencial à centralização da federação.

Esta perspectiva de ver a federação a partir do papel desempenhado pela Corte, está no trabalho de Judith Resnik e, a partir dela, no de José Arthur Castillo de Macedo. Resnik destaca o papel desempenhado pelas Cortes na constituição de direitos, poderes e identidades, os quais são disputados na esfera pública e no judiciário⁶. Castillo de Macedo aplica esta visão para uma encruzilhada do federalismo brasileiro, isto é: o STF tem reconhecido seu papel como ente centralizador e apesar de reconhecer a necessidade de mudança de sua jurisprudência, hesita em modificá-la⁷.

A escolha destes autores como marcos-teóricos se justifica, pois, problemas políticos não são estáticos; são dinâmicos. Logo, há um famoso chavão de que o STF não está em uma torre de marfim e como consequência direta, se o STF decide sobre a federação e a federação significa naturalmente, uma divisão de poder da política, também está não se encontra nesta torre. Daí a expressão exemplar de Fernando Luiz Abrucio, Eduardo José Grin, Cibele Franzese, Catarina Ianni Segatto e Cláudio Gonçalves Couto

³ WHEARE, Kenneth Clinton **Federal Government**. 4.ed. London: Oxford University Press, 1963.

⁴ ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006; ELAZAR, Daniel. J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994.

⁵ Daqui em diante: STF.

⁶ RESNIK, Judith. What's Federalism For? In: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva B. *The Constitution in 2020*. New York: Oxford, 2009, p. 269-284; RESNIK, Federalism(s)'s Forms and Norms: Contesting Rights, De Essentializing Jurisdictional Divides, and Temporizing Accommodations. In: **Nomos LV: Federalism and Subsidiarity** at 363-435 (James E. Fleming and Jacob T. Levy, eds., New York University Press, 2014)

⁷ MACEDO, 2018; MACEDO, José Arthur Castillo de; PASCHOAL, Thaís Amoroso. Tutela coletiva, cooperação e transfederalismo: compartilhando problemas e soluções. In: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio Passo. (Org.). **Cooperação Judiciária Nacional**. 1ed. Salvador: JusPodivm, 2021, v. 01, p. 489-508; MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação brasileira: design constitucional e centralização. In: IMMORDINO, Maria; GULLO, Nicola; ARMAO, Gaetano. **Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2021.

para se referem ao período da pandemia da COVID-19 como o de um “federalismo bolsonarista”⁸, nosso segundo contexto.

O propósito deste segundo capítulo é o de comparar o federalismo desenhado pela Constituição de 1988 e como ele foi compreendido e praticado pelo executivo federal durante a pandemia da COVID-19. Partimos da metodologia que, necessariamente, aproxima direito e política para pensar a federação, isto é, significada pelo seu contexto e modificada por ele. Não há como discutir a federação e o(s) federalismo(s) fora da relação entre direito e política a qual, por sua vez, é mediada pela Constituição

Para os autores acima mencionados, o governo de Jair Messias Bolsonaro⁹ demonstrou uma maneira distinta de se entender o federalismo, contrastando com o federalismo cooperativo delineado na Constituição Federal de 1988. Para esmiuçar as distinções destes modelos, utilizamos o estudo de Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo¹⁰, o qual traça um roteiro metodológico para pesquisas que relacionam o direito e a política, de maneira interdisciplinar e qualitativa. A escolha por estes autores se baseia tanto na aproximação do direito constitucional - neste caso o arranjo federativo - com a política, quanto para situar esta pesquisa junto a de outros pesquisadores que analisam a crise democrática brasileira¹¹, mas pensando em alguma resposta, em alguma evidência que nos possibilite refletir como evitar a continuidade deste cenário.

⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista Brasileira de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.

⁹ Daqui em diante: chefe do executivo federal.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre Direito e Política. **Revista Estudos Institucionais**, v.10., n.1, p. 1-36, jan/abr. 2024.

¹¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo abusivo e o ataque ao judiciário na democracia brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto. **Crise das democracias liberais**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019, v., p. 421-442.; PAIXÃO, Cristiano. Destruindo “por dentro”: práticas desconstituintes do nosso tempo. **GNN**, 13jul 2020.; MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional Erosion in Brazil**. Oxford; New York: Hart Publishing, 2021; MEYER, Emilio Peluso Neder; LOPES, Mariana Tormin Tanos; LINHARES, Emanuel Andrade. Pandemia e erosão da democracia constitucional: uma análise dos ataques à transparência no Brasil. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 96, p. 93-122, nov./dez. 2020; CÂMARA, Heloísa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. XX, n., X, 2022, 2432-2462; CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza; CABRAL, Ana Luiza Novais; HORSTH, Henrique Severeignini; CHUEIRI, Vera Karam de. **Erosão Constitucional**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022, v.1., 374p; CRUZ, Álvaro Ricardo Souza; BACHA e SILVA, Diogo; NOGUEIRA, Bernardo Gomes Barbosa. A erosão constitucional na Constituição de 1988: o Supremo Tribunal Federal, os ventos autoritários e a jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, p. 32-63, 2022.

Assim, chegamos ao nosso terceiro contexto: o federalismo de resistência. Este conceito surge como consequência das ações e omissões do chefe do executivo federal durante a pandemia, evidenciando, a partir de uma análise qualitativa e causal, as consequências de sua forma de governo. Em três tópicos analisamos estas consequências, quais sejam: (i) a virada jurisprudencial do STF durante este período, isso significa decidindo por maior descentralização e também em oposição ao federalismo bolsonarista; (ii) a atuação do congresso nacional, chamando para si algumas responsabilidades que mormente são empregados ao executivo e (iii) o fortalecimento da cooperação dos entes subnacionais.

Este conceito teve como inspiração o estudo de Jessica Bulman-Pozen e Heather Gerken, intitulado de *Uncooperative Federalism*¹². As autoras argumentam que há uma lacuna na literatura sobre o federalismo que analisa como os entes subnacionais podem utilizar o poder regulamentar conferido pelo governo central e pela Constituição para resistir à política federal¹³. Federalismo de resistência surge disso e se distancia do conceito de Bulman-Pozen e Gerken, pois as autoras estão se referindo aos estados agindo e influenciando o desenvolvimento e implementação de políticas em nível nacional¹⁴, não cooperando com o ente central.

É certo que a influência dos estados fez frente ao executivo federal durante a pandemia, ainda mais para as políticas de combate ao vírus, mas o foco da análise está justamente nos verbos utilizados e a aplicação deles no contexto fático: agir e influenciar é diferente de resistir. Resistir tem como premissa algo e alguém, isto é, resistir a algo, resistir a alguém. Neste caso, resistir a uma concepção distinta do federalismo cooperativo, a do federalismo bolsonarista.

Também os contextos abordados pelas autoras diferem do defendido nesta pesquisa. Aqui, a resistência trata não apenas da crise democrática-constitucional – o que por si já se diferencia do conceito de *Uncooperative Federalism* - mas também da crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19, que resultou em mais de 700.000 óbitos. A omissão do poder que deveria coordenar a política de combate a essa crise é um aspecto central dessa resistência.

¹² BULMAN-POZEN, Jessica; GERKEN, Heather K. *Uncooperative Federalism*. **The Yale Law Journal**, vol. 118, nº 7, p. 1256-1310, maio de 2009.

¹³ *Ibidem*, p. 1258.

¹⁴ *Ibidem*, p. 1299

Contudo, assim como Bulman-Pozen e Gerken com o *Uncooperative Federalism*¹⁵, destacamos que o propósito não é afirmar que descobrimos a roda do federalismo ou argumentar que o federalismo de resistência é tão forte a ponto de substituir outros conceitos. O intuito é ressaltar as ideias embutidas neste conceito desenvolvido na pesquisa e as possibilidades que dele podem derivar.

Dos conceitos utilizados nesta pesquisa, é necessária mais uma abordagem metodológica: a relação entre constitucionalismo e democracia, especificamente no contexto desta pesquisa sobre o estado federal e seus limites políticos, pode ser analisada tanto de forma normativa quanto descritiva. Normativa é a análise que o direito mormente emprega sobre o assunto, ainda mais sobre federalismo, podendo sempre alguém argumentar que falta uma análise descritiva e empírica, sendo provável que o contrário também seja verdadeiro. É possível haver uma cooperação de ambos os pontos de vista. Entretanto, a ciência política ou econômica – matérias que embasam esta pesquisa também – não são a teoria constitucional e em certo sentido, tais disciplinas colaboram umas com as outras, mas preservam seu campo epistêmico. Tal consideração não diminui a dificuldade de utilizar métodos e abordagens da ciência social – como o federalismo bolsonarista – para alcançar objetivos normativos, sobretudo quando se assume, como esta pesquisa, o caráter permanente do conflito, seja político, econômico ou social¹⁶.

Em outras palavras, esta pesquisa, metodologicamente, demanda uma cooperação entre os pontos de vistas normativos e descritivos – entrando o empírico nisto. Contudo, a proposta central é a de um federalismo de resistência, abordando um ponto normativo e crítico. O objetivo é pensar em mecanismos de defesa frente ao contexto de crise, não apenas na área da saúde pública, o que a pesquisa se insere em específico, mas também em relação às crises das democracias constitucionais.

É justamente dessa combinação de áreas distintas que a pesquisa, ao utilizar a análise qualitativa inspirada do *process tracing*¹⁷ da ciência política, busca obter insights e indícios sobre a mudança na atuação do STF, do congresso nacional e dos entes

¹⁵ Ibidem, p. 1295.

¹⁶ Essa argumentação tem como influência e deriva de: CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição Radical: percursos de constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024, p. 14-15.

¹⁷ BENNETT, Andrew. 2008. Process tracing: A Bayesian perspective. **The Oxford handbook of political methodology**, ed. Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady, and David Collier. Oxford University Press, p. 702-722; PERISSINOTTO, GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005; RENATO; NUNES, Wellington. **Introdução aos Métodos Qualitativos: Comparação Histórica, QCA e Process Tracing**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2023.

subnacionais frente ao contexto analisado, a partir de uma relação causa – federalismo bolsonarista e consequência – federalismo de resistência. Estes adendos metodológicos são importantes, pois além de informar as ferramentas metodológicas nos permite esclarecer: (i) objetivo da pesquisa: impactos da COVID-19 no arranjo federativo; (ii) a sua hipótese: agentes públicos-políticos-institucionais, agiram de maneira distinta da convencional, a qual chamamos de federalismo de resistência e (iii) a relação da pesquisa com a teoria constitucional e a ciência política, especialmente: o contexto de crise democrática-constitucional e a tentativa de visualizar a federação de maneira dinâmica, por conta dos marcos-teóricos utilizados.

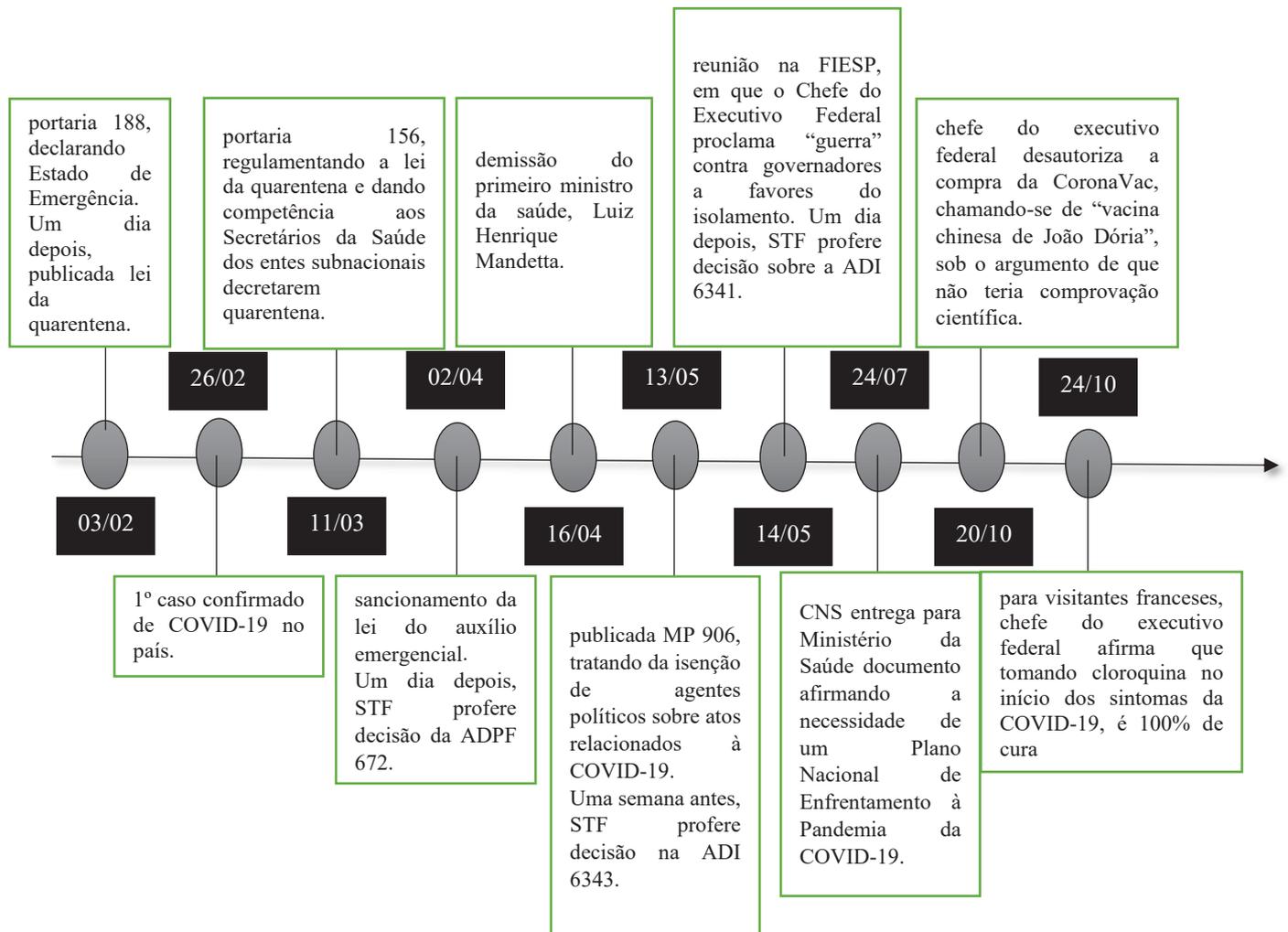
Por essa razão, o trabalho menciona e inclui em seu título a referência a(s) crise(s). O período analisado abrange múltiplas delas, tanto na saúde pública, devido à COVID-19, quanto no constitucionalismo democrático. Se essas crises podem ser vistas como um desafio que estimula a reflexão, a inovação e a transformação do sistema político, levando a mudanças que fortalecem a democracia e o estado de direito¹⁸, o federalismo de resistência seria um exemplo disso.

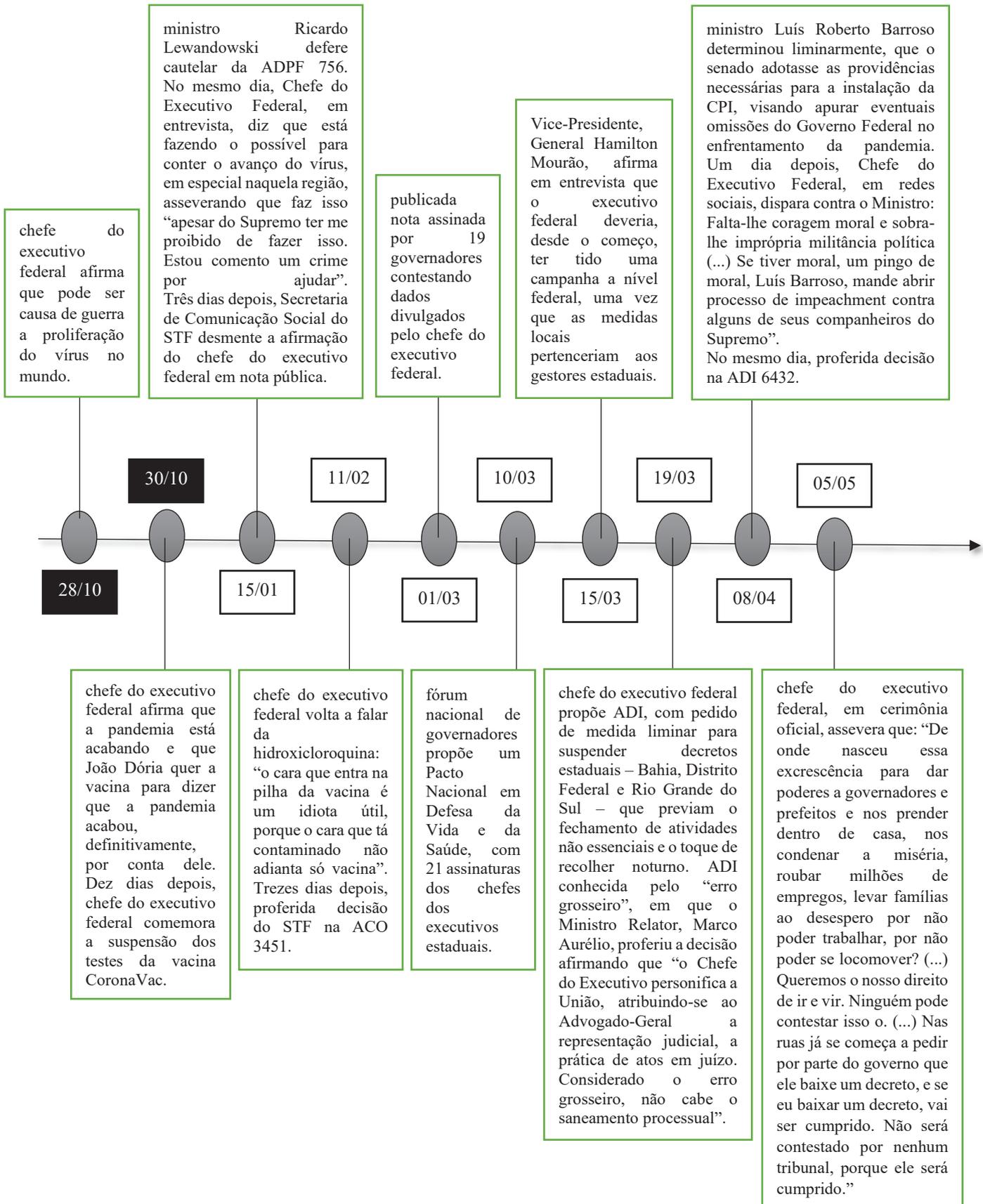
Preparamos nessa passagem da introdução para os capítulos que constroem essa dissertação, uma linha do tempo, por meio da qual ao leitor seja capaz de visualizar o tanto as crises no mesmo contexto quanto o federalismo em sua dinâmica durante a pandemia da COVID-19¹⁹.

¹⁸ CHUEIRI, 2024, p. 68-61.

¹⁹ As ações analisadas na seção 3.2.1, estão citadas previamente nesta linha do tempo. O intuito é refletir sobre elas, tanto juridicamente, quanto pelo contexto que estão inseridas.

LINHA DO TEMPO





1. O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1. Do estado federal ao federalismo: percursos para o federalismo cooperativo

O primeiro capítulo desta dissertação tem como objetivo discutir o federalismo brasileiro com ênfase na sua forma cooperativa e o desenho dado pela Constituição a esse arranjo. Inicialmente, discutiremos o percurso do estado federal em direção ao federalismo cooperativo, os limites e possibilidades ligados ao próprio conceito de federalismo, enfatizando uma compreensão “não essencialista” da federação. Isto é, não pretendemos definir o que é a federação ou o estado federal (aqui o erro essencialista) mas, sim, compreendê-la/lo de maneira aberta e dinâmica e, na mesma medida, o federalismo. É por essa via, com todos os seus obstáculos e desafios, que essa dissertação começa enfrentando essa questão (do estado federal) para chegar no federalismo desenhado pela Constituição de 1988.

Um dos conceitos de estado federal mais difundido na literatura foi formulado por K. C. Wheare em seu livro "*Federal Government*". Interessante notar que Wheare não emprega o termo “estado federal” ou “federação” em seu trabalho, mas de sua leitura, é perceptível que é desses conceitos que se refere, o qual o autor os trata como sinônimos. Wheare opta por utilizar a expressão "governo federal" como título de seu trabalho não por mero capricho linguístico, mas sim devido à distinção que ele faz entre "governo federal" e "Constituição federal", a qual o autor basicamente diferencia como o aspecto formal e aspecto material, isto é, a mera previsão de instituições federais na constituição e seu funcionamento efetivo²⁰.

Wheare argumenta que a noção moderna de "governo federal" é influenciada pela experiência dos Estados Unidos (EUA). Ele defende que qualquer definição de governo federal que não inclua os EUA seria irreal. Portanto, Wheare sugere que, ao buscar uma definição legítima e conveniente de governo federal, é sensato começar examinando a Constituição dos EUA²¹.

Por essa razão, Wheare diferencia entre uma confederação de estados e um estado federal. Para ele, o "governo federal" funciona com base no "princípio federal", que implica na distribuição de poder de forma que tanto o governo central quanto os

²⁰ WHEARE, Kenneth Clinton. **Federal Governamnt**. 4.ed. London: Oxford University Press, 1963, p. 29.

²¹ Ibidem, p. 1.

regionais sejam independentes em suas áreas de atuação, mas coordenados entre si. Ele compara isso com o princípio confederal, no qual o governo central está subordinado aos governos regionais. Segundo Wheare, essa é a distinção entre um estado federal e uma confederação de estados, isto é, enquanto uma confederação funciona com base no princípio confederal, implicando na subordinação do governo central aos regionais, o estado federal opera ciosoante o princípio federal, envolvendo a coordenação entre os governos centrais e regionais²². Compreende-se que os elementos institucionais compartilhados pelos estados federais são frequentemente essenciais para o seu funcionamento, mas é necessário cautela ao inferir que esses elementos são exclusivos apenas desses estados. Para verificar isso, seria preciso não apenas comparar estados federais entre si, mas também compará-los com estados unitários para identificar quais instituições estão presentes nos primeiros e ausentes nos últimos.

É importante ressaltar que Constituições rígidas com divisão de competências, câmaras altas com representação territorial e Supremas Cortes ou Tribunais Constitucionais também podem estar presentes em estados não-federais, o que significa que não podem ser considerados elementos distintivos. O fato de essas instituições desempenharem uma função específica relacionada ao federalismo nos estados federais não implica que seja possível classificar estados apenas com base na detecção dessas instituições comuns. Uma definição que se limite a listar instituições comuns aos estados federais pode ser descritiva, mas não necessariamente distintiva.

Outra contribuição difundida na literatura sobre federalismo é a oferecida por Daniel J. Elazar, em “*Exploring federalism*”. Elazar combina autogoverno e governo compartilhado, afirmando ser essa a melhor definição²³. Para ele, a principal característica do federalismo seria a não-centralização, a qual seria distinta da descentralização. Basicamente, Elazar entende que em sistemas descentralizados a difusão de poder não é uma questão de direito, mas é tratado como se fosse no longo prazo e os poderes dos governos regionais estariam à disposição do governo central, pressupondo uma relação de hierarquia. Em sentido contrário, seria o enquadramento-constitucional de um governo não-centralizado, no qual o poder é distribuído de forma que não pode ser considerado legítimo se for centralizado ou concentrado, estabelecendo uma estrutura não

²² Ibidem, p. 32.

²³ ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006, p. 12.

hierárquica²⁴. Elazar assevera que haveria diversas combinações possíveis dentro do arranjo e encara o “federalismo” como um gênero do qual a “Federação” seria uma das espécies²⁵.

O interesse das contribuições de Wheare e de Elazar, é que ambos se alinham à corrente que entende o federalismo como pacto, sendo os dois principais formuladores deste entendimento. Seja no campo constitucional, com Wheare, seja no campo da ciência política, com Elazar²⁶.

Preston King avança nessa discussão ao elaborar uma definição de estado federal que permite identificar tanto federações quanto sistemas que não são federações. Ele enfatiza que os critérios utilizados devem determinar não apenas o que as federações têm em comum, mas também identificar características exclusivas das federações²⁷. O autor estaria relacionado a corrente cuja contribuição seria distinguir conceitualmente federalismo de federação²⁸.

Outra visão reconhece que os estados federais e unitários não são completamente opostos, pelo menos não em relação à categoria dos estados unitários descentralizados. De acordo com essa concepção, não existem diferenças fundamentais, mas sim variações de intensidade, entre os principais tipos de estado, que podem ser dispostas em uma escala ou *continuum* de descentralização. Hans Kelsen, por exemplo, argumenta que apenas o grau de descentralização diferencia um estado unitário dividido em províncias autônomas de um estado federal²⁹. Ele sugere que, na escala de descentralização, o estado federal fica entre o estado unitário e uma união internacional de estados. Entende ainda que a distinção entre um estado federal e um estado unitário com províncias autônomas reside no fato de que as áreas sujeitas à legislação dos estados componentes são mais extensas e relevantes do que aquelas sujeitas à legislação das províncias autônomas³⁰.

No entanto, não há uma medida precisa de descentralização que define se um estado é federal ou não, já que não existe uma regra universal de descentralização que

²⁴ Ibidem, p. 34.

²⁵ Nesse sentido, o autor menciona diversas espécies: Ibidem, p. 44-64.

²⁶ SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, 2008, p. 31.

²⁷ KING, Preston. **Federalism and Federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982, p. 73.

²⁸ SOUZA, 2008, op. cit., p. 34.

²⁹ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 451.

³⁰ Ibidem, p. 452.

seja suficiente para caracterizar um estado como federal. Na verdade, o nível de descentralização em cada estado é determinado pela sua própria experiência política, cultural e histórica. Portanto, afirmar, especialmente a partir de uma abordagem não essencialista da federação, que a caracterização de um estado como federal depende do grau de descentralização é dizer que federalismo e descentralização são o mesmo.

De todo modo, a busca pela descentralização político-administrativa é um dos principais elementos que qualifica o estado federal, especialmente a descentralização política. A distinção entre ambas reside não somente pelo tipo diferente de funções exercidas, mas também pelo próprio título que caracteriza o seu fundamento. Em outras palavras, a descentralização política reside na ideia de um direito autônomo, enquanto na administrativa temos um fenômeno de derivação de poderes administrativos com duas entidades derivadas do estado repartindo a competência. Nesse sentido, um estado federal é, certamente, politicamente descentralizado, mas a recíproca não é verdadeira., visto que o que distingue um estado unitário descentralizado de um estado federal, é a garantia constitucional de que um ente subnacional possui autonomia constitucional na competência legislativa estadual, sendo respeitado pelo ente central³¹.

A federação representa o ápice desse processo, dado que confere aos entes locais o máximo de prerrogativas estatais a ponto de torná-los, por si só, um estado. Essa abordagem possibilita a preservação das características distintas de cada estado-membro da Federação, garantindo uma esfera de autonomia a cada unidade federada. Desse desenho, é possível afirmar que só o estado federal tem soberania e os estados que ingressarem na federação, perdem essa soberania no momento do ingresso, embora mantenham uma autonomia política restrita.

É por isso que Alfred Stepan destacou que todas as federações restringem o poder central devido à presença de uma dupla soberania³² – do governo federal e dos governos locais – que constitui a característica fundamental desse tipo de estado³³. Por

³¹ ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 4º reimpressão, 2010, p. 331.

³² STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999, p. 208.

³³ WHEARE, 1964, p. 32.

sua vez, esta dupla soberania é garantida tanto pelas regras constitucionais quanto pelo desenho das instituições³⁴.

Fato é que tanto as regras constitucionais quanto o desenho adotado pelos estados federais, consubstanciam a titularidade desta soberania no estado central, evidenciando a impossibilidade de coexistência de mais um ente federado com soberania nacional. Diante disso, os estados federados detêm apenas a autonomia, entendida como o exercício do governo próprio dentro dos limites de competências estabelecidos pela Constituição³⁵.

Este desenho, o estado federal, nasceu, conforme vimos, de fato com a Constituição dos EUA, em que os antigos estados soberanos confederados perderam sua soberania, embora tenham mantido sua autonomia, transferindo para uma nova entidade, a união, integrado à vontade desta por meio de representantes no senado³⁶.

³⁴ Stepan correlaciona a soberania territorial com a soberania popular. Para o autor as duas se interligam, dado que os cidadãos têm identidades políticas duplas. Ou seja, se os cidadãos de uma unidade subnacional territorial e os políticos eleitos por essa unidade considerarem que o poder central não lhes proporciona direitos básicos, as identidades teriam essência distintas e a lealdade do ente subnacional para com a União seria frágil. Do mesmo modo, Stepan entende que se muitos cidadãos de algum Estado federado e seus líderes acharem que o sistema federativo não lhes é proveitoso e que os custos de uma superação são relativamente baixos, a federação democrática corre perigo. In: STEPAN, 1999, op. cit., p. 202-203.

³⁵ Em tempos atuais, os atributos clássicos do estado moderno como uma instituição centralizada detentora do monopólio da violência e da soberania têm sido contestados dia a dia. Jürgen Habermas entende que a soberania nacional é contestada “(...) em virtude dos processos irrefreáveis que ultrapassam todas as fronteiras”, quais sejam a: (i) a globalização e (ii) processo contínuo de comunicação em escala mundial, por códigos específicos. Essas comunicações fluem, na maioria dos casos por mídias eletrônicas e os códigos seriam o direito e o dinheiro. Habermas entende que a noção de soberania nacional só é adequada nas condições em que a política nacional exerce influência sobre a economia e como o processo capitalista caminha no sentido de interligar mercados financeiros e mercados de trabalhos em redes mundiais, a noção de soberania nacional seria contestada. In: HABERMAS, Jürgen. Há um futuro para o Estado nacional? In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 193-269; no mesmo sentido, Judith Resnik entende a noção tradicional de soberania, pressupondo uma divisão fixa e rígida entre os diferentes níveis de governo, não se encaixa mais nas dinâmicas atuais do federalismo. A autora destaca que as identidades dos diferentes níveis de governos e dos próprios governos federados não permanecem fixas, mas são moldadas ao longo do tempo por meio de relações em contante evolução e por eventos globais em mudança, o qual, segundo a autora, emprestando esse entendimento da teoria crítica, entender a soberania como singularidades de entidades e direitos se baseia na essencialização destes institutos. In: RESNIK, p. 366. No mesmo sentido, o conceito de “transfederalismo” proposto por José Arthur Castillo de Macedo. In: MACEDO, 2018, p. 77; e em sentido semelhante, o pluralismo constitucional de esferas subnacionais. In: SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. **Federalismo: desafios contemporâneos**. Carlos Bolonha; Leonam Liziero; Antonio Sepulveda (Orgs). Porto Alegre, RS, Editora: FI, 2019, p. 53-73.

³⁶ A título de explanação, consideramos os EUA como ponto de partida, ainda que o federalismo não seja um fenômeno propriamente americano, mas o estado federal como forma de Estado tem sua origem derivada da experiência norte-americana, como uma forma de solução política de libertação das metrópoles europeias. Para um percurso mais detalhado sobre a formação e modelos variáveis das federações, para além da americana, recomenda-se a leitura: LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**: teoria, história e dogmática constitucional. 1. ed. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024, Cap. IV, pag. 81-123.

Essa definição de estado federal, também incorpora uma noção normativa, de como deve ser e isso aparece em cada ordem de maneira distinta, mas similar aos demais estados, com elementos comuns e que assim permitem os identificarem como federal. Por conta disso que se torna importante a distinção entre o estado federal e o federalismo, visto que esse estabelece as diretrizes gerais do modelo federativo de estado e enquanto conceito, expande-se para além do campo jurídico³⁷.

Raul Machado Horta segue na mesma linha de raciocínio. Horta entende que o federalismo é um modelo constitucional, um valor que serve como fonte de inspiração para o estado federal³⁸, sendo esse uma criação jurídico-política que pressupõe, em sua origem, a existência da Constituição para instituí-lo³⁹. Essa compreensão destaca o princípio constitucional subjacente ao estado federal, que enfatiza a existência de múltiplos centros de poder soberanos, coordenados entre si. De acordo com esse princípio, ao governo federal são atribuídos poderes mínimos necessários para garantir a unidade política e econômica sobre todo o território da federação. Enquanto isso, aos estados federados são concedidos os demais poderes, permitindo que cada um exerça sua competência sobre seu próprio território.

Leonam Liziero entende que estudar o federalismo é estudar sua práxis, uma espécie de relação dialética entre as ideias federativas e as instituições políticas, necessitando de uma abordagem interdisciplinar, sendo um fenômeno vívido, observado e ideologizado. Enquanto o estado federal é um dever ser composto por inúmeras normas que prescrevem a organização do estado e sua produção normativa, dependendo de uma constituição, ou em outros termos, “o (e)stado federal é uma realização, sob uma forma jurídica, do federalismo; é uma positivação constitucional do federalismo”⁴⁰.

Da mesma maneira, Gilberto Bercovici entende que o estado federal se traduz na característica de que “uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição”⁴¹. No nosso caso, em um estado federal em que as federações cooperam, Bercovici entende que, ao mesmo tempo que inexistente supremacia de nenhuma das esferas

³⁷ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721, 2019, p. 393.

³⁸ HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, a.22, n. 87, 1985, p. 14.

³⁹ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁰ LIZIERO, 2024, p. 27-28.

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 6

na execução de tarefas constitucionais, as responsabilidades também são comuns devido ao design cooperativo da federação, “não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo”⁴². Essa estrutura, conforme vimos é baseada na fórmula de Wheare, a qual reconhece que cada indivíduo está sujeito à autoridade tanto do governo federal quanto de um estado federado, sem comprometer o princípio da unidade de decisão sobre questões específicas⁴³.

Neste ponto, o estado federal cooperativo se distancia do estado federal dualista. Este último, sob forte influência de uma lógica liberal, foi concebido nos EUA como uma união de entes separados que exerciam plenamente seus poderes em seus territórios, considerando uma divisão de trabalho compartilhada que configura o federalismo dual⁴⁴. Esta técnica reserva poderes, excluindo os demais dentes de sua interferência, sendo justamente contrária a lógica de algumas técnicas do federalismo cooperativo. Retomaremos esta análise no próximo capítulo.

William S. Livingston, em “*A Note on the Nature of Federalism*”, adotando uma perspectiva da ciência política, sustenta que o alcance das diversidades em uma sociedade é o que definiria o federalismo em um estado, não a presença do termo no texto constitucional. Para Livingston, a natureza do arranjo estaria nas forças externas que fizeram o federalismo ser necessário⁴⁵. Nesse sentido, a sociedade é caracterizada como federal quando abriga diferentes grupos sociais que compartilham algo em comum, unindo-se para formar uma comunidade mais ampla, desde que esses grupos estejam concentrados em áreas distintas. Sendo possível que uma sociedade possua instituições que aparentemente são federais, mas operam de maneira distinta. Além disso, pode ter uma estrutura aparentemente unitária, mas funcionar de modo federativo. Essa dissociação entre a forma do estado e a prática é evidente. Com base nessas premissas, Livingston propõe que o federalismo seja considerado um fenômeno sociológico⁴⁶.

⁴² Ibidem, p. 29.

⁴³ LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 4ª reimpressão, 2010, p. 481.

⁴⁴ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun., 2005, p. 111; BERCOVICI, 2004, p.15.

⁴⁵ LIVINGSTON, William S. **A Note on the Nature of Federalism**. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952, p. 82.

⁴⁶ Ibidem, p. 83.

Neste ponto, uma sociedade será federal se contiver diferentes grupos sociais que se associam com algo em comum, formando uma sociedade maior e se estes grupos estiverem concentrados em áreas distintas, sendo este um fator que diferencia uma sociedade federal de uma sociedade meramente plural para Livingston⁴⁷. Desta consideração resulta um ponto essencial à caracterização de uma sociedade federal para este autor: a territorialidade, o agrupamento de grupos diversos, formando um sistema federal⁴⁸, ou seja, para Livingston o que caracteriza um país como federal não seria a previsão constitucional, sendo a territorialidade um fator determinando que para que uma sociedade seja considerada como tal.

Neste território com componentes plurais, há uma gama de opiniões distintas e forças que acabam perfazendo o mesmo espaço. Livingston identifica duas forças, em específico, que são tensionadas neste espaço e que caracterizam o federalismo: de um lado, os poderes locais em busca de autonomia e reconhecimento pelo poder federal; de outro, a força centralizadora e uniformizadora do federalismo, sendo o sistema federal a institucionalização de um compromisso entre essas demandas, delineado pela Constituição⁴⁹.

haver componentes distintos no mesmo território, por certo há conflitos, em que Livingston considera duas forças que são tensionadas: as derivadas dos poderes locais em busca de autonomia e reconhecimento pelo poder federal e a força centralizadora, uniformizadora do federalismo. A tensão destas duas forças, é que o motiva o surgimento do federalismo, sendo o sistema federal a institucionalização do compromisso entre estas duas demandas, e a Constituição federal traça as linhas deste compromisso.

O conceito proposto por Livingston se alinha com a interpretação que percebe o federalismo como uma doutrina social, ao contrário da visão que o associa diretamente ao estado federal. Essa abordagem mais ampla abarca uma compreensão mais abrangente da sociedade, não restrita à forma específica de estado adotada. Segundo essa segunda abordagem, o federalismo não se limita apenas ao contexto do estado federal, mas também pode ser observado no comportamento das pessoas em sociedades que não são federalistas. Dessa forma, o federalismo como uma visão abrangente da sociedade

⁴⁷ Ibidem, p. 85.

⁴⁸ LIZIERO, 2024, p. 219.

⁴⁹ LIVINGSTON, 1952, p. 89. No original: “The federal system is thus an institucionalization of the compromise between these two demandas, and the federal constitution draws the lines os this compromise. The constitution will be mora or less federal in accordanc with the relative strenght of the two demands”.

transcende a análise restrita à estrutura do estado, evitando abordagens dogmáticas, isso porque a doutrina social do federalismo examina o aspecto social que sustenta o estado federal, enquanto considera que a disseminação e aplicação dos princípios federais em várias esferas da sociedade continuam a influenciar a estrutura do estado⁵⁰.

Se para a mencionada corrente o federalismo não espera o estado, a recíproca não é a mesma quando se trata da teoria do estado federal. Em que pese a afirmação de que é necessário haver equilíbrio entre a Federação constitucionalmente prevista e as suas bases sociais, é importante observar que o estado federal surge somente com sua consagração em uma Constituição. Antes disso, não se pode falar em federalismo. Assim, enquanto a doutrina social permite a existência de federalismo sem um estado federal estabelecido, o mesmo não se aplica à teoria do estado federal, que exige o reconhecimento do federalismo no texto constitucional para ser considerado válido⁵¹.

A contribuição teórica de Livingston e desta corrente, reside na forma de enxergar a natureza federativa de uma sociedade a partir do componente social e não normativo. Em outros termos, “não é porque há uma decisão política a nível constitucional é que uma sociedade será federal, é sim porque uma sociedade já carregar em si a natureza federal é que possibilita que um Estado adote a federação como forma de governo como forma de Estado”⁵².

É interessante destacar que, seja enquanto aplicação constitucional ou enquanto doutrina social, o substrato que faz veicular a ideia matriz do federalismo prevê um ponto médio de distribuição e atribuição de poderes, não se aceitando, portanto, a centralização excessiva. Isso significa que, tanto a teoria do estado federal quanto a doutrina social possuem como elemento de intersecção a negação do excesso de centralização.

Nesse sentido, Araújo argumenta que o federalismo, independentemente de ser considerado como uma doutrina social ou não, serve como um meio para preservar as diferenças entre setores, ao mesmo tempo, em que promove um certo grau de uniformidade, mesmo que de maneira não harmoniosa. Dessa forma, permanece válida a

⁵⁰ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e Princípio da Simetria: entre unidade e diversidade. In: André Ramos Tavares; George Salomão Leite; Ingo Wolfgang Sarlet. (Org.). **Estado Constitucional e Organização do Poder**. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 516.

⁵¹ *Ibidem*, p. 517

⁵² LIZIERO, 2024, p. 218.

interpretação que descreve o federalismo como a integração da diversidade em uma unidade coesa, seja na teoria do estado federal ou em outros contextos⁵³.

A visão predominante da literatura constitucional brasileira associa o federalismo à ideia de descentralização do poder político. Essa descentralização promoveria mais democracia, pluralismo e eficiência. Por outro prisma, há quem defenda a centralização, pois a considerada adequada para lidar com oligarquias regionais e impulsionar transformações regionais⁵⁴.

Com base nessa condição apresentada, podemos deduzir o seguinte. Se, embora existente, a descentralização não for efetivamente observada na prática, teríamos um federalismo apenas do ponto de vista "formal", não "material"⁵⁵. Assim, a eficácia do federalismo está vinculada à moderação do governo central para evitar o abuso de seu poder, permitindo, desse modo, o exercício da autonomia pelos governos subnacionais, ou seja, por certo o arranjo tem que ter um meio de inibir os malefícios da natureza humana, conforme os Federalistas apontavam⁵⁶, e um desses meios é a descentralização⁵⁷.

Na mesma linha, Preston King entende que a centralização e descentralização representam posturas políticas que têm o potencial de se tornarem extremas. A centralização, quando levada ao extremo, pode resultar em absolutismo, enquanto a descentralização excessiva pode conduzir ao anarquismo. Para o autor, o ideal é buscar um ponto de equilíbrio para evitar a ineficácia da forma federativa⁵⁸.

King entende que o federalismo é vinculado ao campo ideológico, em que a centralização, descentralização e equilíbrio representam uma maneira política de se compreender o arranjo. É dentro desse federalismo de equilíbrio, frequentemente associado às teorias contratualistas do estado, que o federalismo seria concebido como

⁵³ ARAUJO, 2010, p. 518.

⁵⁴ Para mais detalhes, ver: MACEDO, 2018, p. 21-27.

⁵⁵ DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018, p. 126-127.

⁵⁶ Especialmente nos Federalistas nº 10 e nº 51, ver: MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 133-140; p. 349-353.

⁵⁷ Não estamos defendendo que o federalismo significa descentralização e descentralização é uma salvaguarda da democracia neste ponto, mas buscando refletir criticamente sobre este sentido. Em outros termos, que defendemos ao longo deste trabalho, não há nada de intrinsecamente bom ou ruim nos arranjos federativos. Nesse sentido, ver: RESNIK, 2014; MACEDO, 2018.

⁵⁸ KING, 1982, p. 23.

“*foedus*”, um pacto no qual as entidades anteriormente soberanas renunciaram a uma porção de seu poder político para fazer parte de algo maior⁵⁹.

Seria esse campo ideológico, o federalismo, que teria como maior objetivo permitir a coexistência das unidades territoriais representadas em um dado centro de poder. A federação/estado federal, por sua vez, está relacionada à existência de arranjos institucionais regulamentados por normas, fundamentados no ideal mencionado da coexistência⁶⁰.

Segue a mesma lógica o entendimento de Josep Colomer, o qual compreende que a eficiência do federalismo não dependeria dessas duas características – centralização e descentralização -, mas sim do meio-termo delas⁶¹. Explica que a cooperação então implicaria no entendimento da distribuição constitucional de competências entre as entidades federativas. Isso significa que, além das competências atribuídas individualmente a entidades específicas, também existem aquelas conferidas em conjunto, as quais podem gerar desafios na sintonia intergovernamental. Assim, para evitar dificuldades e garantir uma harmonia efetiva, os níveis de governo podem estabelecer acordos⁶². Esses acordos são uma manifestação prática do federalismo cooperativo, pois envolvem a negociação e o entendimento mútuo entre as entidades federativas.

Estudos desenvolvidos por Celine Souza⁶³, Marta Arretche⁶⁴, assim como por Hellen Guicheney e Victor de Oliveira Araújo⁶⁵, apontam que em que pese tenha havido a formalização de um arranjo de maneira descentralizada e cooperativo, há na realidade uma centralização efetiva do poder na união, o que não significa que não haja cooperação.

⁵⁹ Ibidem, p. 56.

⁶⁰ Ibidem, p. 74-76.

⁶¹ COLOMER, Josep. Las instituciones del federalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 1., 1999, p. 42.

⁶² Em outras palavras, no original: Si cada nivel de gobierno tiene suficientes poderes separados en algunos temas, los poderes compartidos en otros temas pueden promover la cooperación y los acuerdos con objeto de completar los procesos desde la aprobación de esquemas legislativos básicos hasta las decisiones de políticas y su ejecución!. Tradução livre: Se cada nível de governo tem suficientes poderes isolados em alguns temas, os poderes compartilhados em outros temas podem promover a cooperação e os acordos com vistas a se dar continuidade aos processos desde a aprovação de esquemas legislativos básicos até as decisões sobre políticas e sua execução. In: Ibidem, p. 43.

⁶³ SOUZA, 2005, p. 108.

⁶⁴ ARRETICHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, p. 39-57, Mar. 2013.

⁶⁵ GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; ARAÚJO, Victor. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). *BIB*. São Paulo, n. 83, 1, p. 69-92, 2017.

A compreensão desses autores se aproxima do entendimento de Livingston, pois realça o caráter de que mesmo estando em um texto constitucional a maneira com que deve funcionar o arranjo federativo, este funciona de maneira distinta. Apesar dos autores estarem no campo da ciência política, essa constatação também já vem sendo realçada pela literatura constitucional⁶⁶, estando presente nesses dois campos, o argumento clássico de que o federalismo+descentralização resulta em democracia⁶⁷.

Por outro lado, os fundamentos que demonstram a preponderância de Brasília, estariam a concentração crescente dos recursos fiscais na união; a regulamentação das políticas públicas⁶⁸; o presidencialismo de coalizão⁶⁹, assim como a significativa influência das decisões do STF.

Por certo, as razões que a literatura brasileira levanta para argumentar a respeito da centralização da nossa federação, é distinta das razões levantadas em outros países, como os EUA, por exemplo. Essa maleabilidade do sistema federativo é um dos motivos do sucesso desse arranjo. Roberto Gargarella⁷⁰ entende que o fato de os conflitos serem absorvidos e processados quase que naturalmente pelo sistema institucional, contribuíram à sobrevivência e persistência do federalismo.

Dessa continuidade que podemos aproximar o federalismo do constitucionalismo e da democracia, visto que para existir aquele, existe em igual forma uma constituição e pode o arranjo ser um meio para superar o déficit democrático, com

⁶⁶ Exemplo disto podem ser os trabalhos, de direito constitucional e direito sanitário, citados ao longo desta pesquisa que analisaram a relação entre federalismo e pandemia da COVID-19.

⁶⁷ SOUZA, 2008, p. 32-34.

⁶⁸ “Assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para regular as políticas que são executadas pelos governos subnacionais. Portanto, a União tem ampla competência legislativa. Há mesmo evidências de que, na federação brasileira, iniciativas dos governos subnacionais podem ser paralisadas até que a regulamentação federal acerca de uma dada matéria seja aprovada. Em conjunto, esses mecanismos tornam as arenas federais — isto é, o executivo federal e o congresso — o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político”. In: ARRETCHE, 2013, p. 51; no mesmo sentido MACEDO, 2018, p. 122.

⁶⁹ “No caso brasileiro, as regras internas do Congresso nacional e o poder orçamentário e de agenda do presidente anulam os incentivos fragmentadores do sistema eleitoral e do próprio federalismo. Isso pode ser visto pelo fato de que o comportamento parlamentar dentro do Congresso é partidarizado e disciplinado, anulando a possibilidade de que solidariedades regionais se sobreponham às partidárias. Isso não significa que o Poder Executivo domine completamente o Legislativo (FREITAS, 2016), mas sim que o sistema é majoritário, ou seja, as minorias possuem pouco poder para vetar a vontade da maioria.”. GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2017, p.86; no mesmo sentido MACEDO, 2018, p. 117-121.

⁷⁰ GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição: O legado federalista dois séculos depois. In: BORON, Atilio A. (Org.). *Filosofia política moderna: De Hobbes a Marx*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006., p; 180-181.

base em um pluralismo, o que o vincula ao constitucionalismo e democracia, ou ao arranjo constitucional democrático. Nesse sentido, Bernardes argumenta:

Quando não contamos mais com uma visão de mundo hermética e homogênea, centrada nos Estados nacionais, o federalismo, que também não é fechado e engessado, amolda-se, num ajuste praticamente perfeito, a esse novo momento da humanidade. Essa visão do fenômeno federal permite-lhe uma adaptação natural aos múltiplos e diversificados carecimentos sociais contemporâneos⁷¹.

No campo da ciência política, Souza entende que a importância de se estudar o federalismo alinhado ao constitucionalismo, reside no fato de que este se embasa constitucionalmente, permitindo que a teoria constitucional se aprofunde em respostas para questões políticas, tais como quem governa, como se governa e quem deveria governar. A autora ressalta que desta intersecção, entre constitucionalismo e as regras que regem o federalismo e sua constitucionalização, é importante “trazer a constituição de volta’ como foco dos trabalhos sobre federalismo, no âmbito da Ciência Política”⁷².

É possível notar, portanto, que o federalismo acaba revisitando o propósito e alvo do constitucionalismo, ao tratar sobre as noções de restrição do poder político e engajamento na formação e implementação desse poder. Isso reflete uma inclinação para destacar a legitimidade democrática e a coesão social⁷³. É nesse ponto que nossa leitura se distancia do formalismo jurídico como meio interpretativo da federação, dado que as experiências de federalismo e de estado federal não se limitam às leis fixas e imutáveis congeladas ao texto constitucional⁷⁴ e que tal interpretação reduz as questões federativas em interpretações estanque sobre competências dos entes e ignora os conflitos atuais ou anteriores que dão sentido às normas ou às suas interpretações⁷⁵ ou permitem uma concepção racionalista e artificial que vê o federalismo apenas como um problema de organização, tendo em vista a otimização e eficiência da atuação estatal⁷⁶.

Nessa linha, Bercovici destaca que apenas essa perspectiva tecnocrata, combinada com uma interpretação contínua sobre a distribuição de competências, não é suficiente para embasar o arranjo federativo. Para o autor, as exigências do princípio da

⁷¹ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 56.

⁷² SOUZA, 2005, p. 105.

⁷³ BERNARDES, 2010, p. 45.

⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, 240.

⁷⁵ MACEDO, 2018, p. 103.

⁷⁶ BERCOVICI, 2003, p. 241. No mesmo sentido: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, 2005, p. 29.

igualdade e solidariedade, geram obrigações para os entes, orientando o exercício federativo no sentido de igualação das condições sociais⁷⁷. No mesmo sentido, Bernardes entende que tais princípios representam a tentativa de acolher a diversidade e contrariedade a uma cultura dominante conjugada a uma distribuição especial de poder, forjando identidades individuais, coletivas ou nacionais, a partir da associação entre sociedade civil e estado⁷⁸. Tanto a interpretação de Bercovici, quanto a de Bernardes, realçam o quesito da mutabilidade presente no federalismo, o qual as interpretações e as práticas que derivam do exercício federativo devem se assentar.

Por isso que Castillo de Macedo considera ser inviável compreender de forma estática o regime constitucional de repartição de competências, pois elas estão sendo construídas todos os dias nas disputas políticas⁷⁹. No mesmo sentido, Bercovici entende que a federação não é constituída de regras fixas, mas por um processo marcado por constantes estabilizações e desestabilizações, na busca de afirmar a legitimidade política e democrática, salientando que a historicidade do princípio federal deve ser levada em conta, visando justamente a compreensão adequada do arranjo com base na Constituição. Nas palavras do autor “a compreensão adequada do estado federal de hoje deve estar inserida no entendimento da própria Constituição, que o institui”⁸⁰ e que, de maneira análoga, o federalismo encontrou sua vazão com a positivação desta forma de estado, segundo Araújo⁸¹.

Tais razões lançam luz ao entendimento de Daniel Halberstam, que argumenta que o federalismo é uma forma de barganha constitucional. É constitucional no sentido de ser mais profundo do que meras questões políticas cotidianas - normas legais, hábitos e cultura transcendem a fácil renegociação do federalismo. Além disso, é constitucional no sentido de ser a estrutura na qual a política diária se desenrola. Halberstam entende que federalismo não se resume a um simples acordo entre partes em uma relação estática umas com as outras, nem é meramente um dispositivo de pré-compromisso negativo. Em

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ BERNARDES, 2010, p. 58.

⁷⁹ MACEDO, 2018, p. 154.

⁸⁰ BERCOVICI, 2003, p. 171.

⁸¹ ARAÚJO, 2010, p. 546.

vez disso, similarmente ao constitucionalismo, o federalismo representa um compromisso criativo que tanto permite a governança quanto limita os governos⁸².

Em outros termos, a configuração do estado influencia o funcionamento das democracias e o bem-estar das sociedades, o que significa que o federalismo, ou qualquer outra forma de organização institucional adotada por um estado, exerce uma influência direta no jogo democrático e nas complexidades sociopolíticas e econômicas enfrentadas pela sociedade. A variação nos tipos de federalismo e suas nuances implica uma variação no modo de operação da democracia e no desempenho das instituições.

Bulman-Pozen argumenta que o federalismo desempenha um papel crucial na preservação da separação de poderes e, por conseguinte, na salvaguarda do sistema democrático. Ela sugere que a interconexão entre federalismo e democracia não só serve para conter o poder executivo durante períodos de governo federal unificado, mas também durante períodos de governo dividido. Em outras palavras, as discordâncias entre os ramos legislativo e executivo, bem como entre os governos estaduais e federal, exercem um controle sobre o executivo federal devido à diversidade de atores envolvidos no desenho democrático. Para a autora, esses mecanismos são evidenciados nas federações, mas especialmente nas federações cooperativas, devido à possibilidade juntamente de coalizões partidárias entre as esferas do governo que podem servir como uma abordagem pragmática para a preservação da separação de poderes, operando ora através da cooperação entre as entidades, ora como uma forma de resistência⁸³, impulsionando o

⁸² HALBERSTAM, Daniel. Comparative federalism and the role of the Judiciary. In: G. A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, & K. E. Whittington. (Eds.). **The Oxford handbook of law and politics**. Nova York, NY: Oxford University Press, 2008, p. 143; esse entendimento de Halberstam, assemelha-se ao entendimento de constitucionalismo e legitimação propostos por CHUEIRI, 2024; CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e Democracia: soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 159-174, 2010; CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

⁸³ BULMAN-POZEN, Jessica. Federalism as a safeguard of the separation of powers. **Columbia Law Review**, v. 112, 2012, p. 516-520.

teor democrático com a pluralidade de possibilidade e agentes representados no jogo político⁸⁴, especialmente acentuada pela cooperação.

Em nosso arranjo, por exemplo, a ideia da cooperação entre os entes começou a se manifestar de maneira embrionária a partir da Constituição de 1946, que apoiava a descentralização e atribuía a diversos órgãos federais a responsabilidade de impulsionar o desenvolvimento de regiões específicas⁸⁵. Esse conceito foi posteriormente refinado nas Constituições de 1967 e 1969, estabelecendo uma repartição das receitas tributárias entre entidades autônomas. Isso ocorreu por meio do sistema de participação na receita tributária da união pelos estados e municípios⁸⁶, bem como a transferência desses recursos para a receita estadual. A descentralização e a promoção de regiões específicas por parte dos órgãos federais levaram à criação de verdadeiros orçamentos federais regionais, evidenciando a preocupação do governo federal com o desenvolvimento integrado da economia brasileira⁸⁷.

⁸⁴ Há outros três estudos interessantes sobre o assunto: em uma pesquisa comparativa envolvendo Rússia e nações da Europa Ocidental, Obydenkova e Sweden demonstraram que o arranjo institucional e as características específica de cada país desempenham um papel crucial na promoção da democracia ou na estabilização de regimes autocráticos. In: OBYDENKOVA, Anastassia; SWENDEN, Wilfried. *Autocracy-Sustaining Versus Democratic Federalism: Explaining the Divergent Trajectories of Territorial Politics in Russia and Western Europe*. In: **Territory, Politics, Governance**. v. 1, n. 1, pp. 86-112, 2013; em uma análise estadunidense, Landau, Wiseman e Wiseman entendem que a principal vantagem do federalismo nos Estados Unidos é conferir autonomia às burocracias estaduais, ao judiciário, aos agentes policiais estaduais e aos processos eleitorais em nível estadual, fortalecendo o aspecto democrático. Os autores partem da análise de desenhos institucionais e suas capacidades de conter líderes despóticos, mas não avançam no estudo dessa contenção. In: LANDAU, David; WISEMAN, Hannah J.; WISEMAN, Samuel R. *Federalism for the Worst Case*. **Iowa Law Review**, v. 105, p. 1187-1255, 2020; já Ian Millhiser, analisa empiricamente o federalismo em tempos de autocracia. A hipótese, voltando-se aos Estados Unidos, é que as duas conquistas do século XX – democracia multirracial e aberto e um Estado-providência moderno – enfrentam a maior ameaça desde, ao menos, a década de 1960, com o governo de Donald Trump. O estudo é dividido em três partes: (i) apresentação de áreas inegociáveis que devem permanecer na competência federal, isto é, que não podem ser discutidas a nível estadual, como direito civil e segurança para idosos; (ii) argumentos, tendo como base o federalismo que podem ser utilizados como forma de contenção para um executivo federal autocrático, especificamente do governo Trump, trazendo exemplos para tal e tendo correlação direta com a qualidade democrática e (iii) uma reformulação entre o equilíbrio de poderes entre o governo federal e os estados, visando reduzir a capacidade de um presidente autoritário. In: MILLHISER, Ian. *Federalism in a time of autocracy*. **Yale Law & Policy Review**, v. 35, n. 2, p. 521-538, 2016; Os três elementos enfatizados por Millhiser em sua investigação, assim como os três estudos citados, partem do pressuposto, e demonstram isso, que há uma ligação direta entre o federalismo e democracia, e de que essa conexão influencia de forma significativa a qualidade democrática nos estados examinados.

⁸⁵ HORTA, Raul Machado. *As novas tendências do federalismo brasileiro e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988*. **Revista do legislativo**, n. 25, 1999, p. 20.

⁸⁶ Para uma compreensão histórica dos conflitos relacionados ao federalismo, incluindo a questão dos municipalização: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 293.

No entanto, durante a vigência da Constituição de 1967, houve uma tendência de forte centralização nos assuntos estaduais, intensificada pela Emenda Constitucional n. 1/69, chegando a ser mencionado o termo "federalismo de integração" no Brasil⁸⁸. Nesse contexto, a Constituição de 1988 foi confrontada com a herança de uma caracterização quase unitária do estado, exigindo do constituinte a delicada tarefa de adaptar o modelo federal à realidade brasileira⁸⁹. Assim, a Constituição de 1988 buscou iniciar uma nova fase do federalismo cooperativo, assim como do constitucionalismo e democracia brasileira⁹⁰.

⁸⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. Federação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Gomes Canotilho; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo, 2018, v.1., p. 269.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

1.2 Federalismo cooperativo e a Constituição de 1988

A ideia de federalismo cooperativo, foi elaborada inicialmente por Grodzins e Elazar⁹¹. O conceito de federalismo cooperativo foi desenvolvido a partir do caso estadunidense que ficou conhecido pela metáfora do *marble cake*. Em termos práticos, sugere-se que o cidadão americano, ao observar a atuação do governo, não consegue distinguir claramente as funções de cada esfera de governo devido à grande sobreposição na elaboração de políticas públicas. Sua percepção seria semelhante a um bolo de mármore, onde não é possível determinar claramente onde uma parte termina e a outra começa, ao contrário de um bolo de camadas, claramente dividido em duas partes distintas.

No entanto, o conceito de *marble cake*, conforme argumenta Elazar⁹², não é uma teoria, mas sim uma metáfora. A existência desse tipo de interação entre as esferas de governo decorre diretamente da teoria que concebe o federalismo como um pacto e da relação de descentralização entre as diferentes esferas de governo, representada pela matriz.

A matriz não só destaca a presença de esferas com diferentes áreas de atuação, mas também sugere que é essencial haver interação entre essas diversas entidades para que o sistema seja eficaz. A extensão das normas compartilhadas resulta na exigência de uma interação necessária nas federações, sendo esta a razão pela qual o sistema é denominado federalismo cooperativo. Interessante notar que dessa matriz, o adjetivo cooperativo, não implica uma interação tranquila e amigável entre os entes. Significa apenas que os diferentes governos devem trabalhar e funcionar juntos, pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho⁹³.

A própria formação do pacto federativo representa essa tentativa de aproximação entre indivíduos, grupos e governos. Elazar entende que essas relações de parceria são

⁹¹ A obra de Elazar de 1962, intitulada "*The American Partnership*", originou-se de uma pesquisa liderada por seu professor, Morton Grodzins. Embora Grodzins seja reconhecido como o principal mentor desta teoria, o livro que apresenta essa nova abordagem, intitulado "*The American System: a new view of Government in the United States*", foi publicado postumamente, apenas quatro anos depois. Elazar relata que Grodzins, visando aperfeiçoar a obra, adiou sua publicação e acabou falecendo antes de concluí-la. Após a morte de Grodzins, Elazar editou os escritos do professor e os publicou em 1966, tornando-se esta a principal referência da teoria do federalismo cooperativo.

⁹² ELAZAR, Daniel. Judah. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994, p. 141.

⁹³ GRODZINS, Morton. **The American System**, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

fundamentais para estabelecer o modelo cooperativo e a negociação é a base para esse compartilhamento. Assim, a referida teoria tem como base três elementos: 1) parcerias, 2) relações de cooperação e 3) negociação como fundamentais para o compartilhamento de poder, o qual o compartilhamento de poder seria o padrão de interação em uma federação e a negociação é o aspecto cotidiano desse compartilhamento⁹⁴.

Grodzins⁹⁵ identificou quatro formas de compartilhamento: através da política, da profissionalização, da proximidade e do desenho. O compartilhamento político ocorreria principalmente no Congresso. Já o compartilhamento por profissionalização refere-se à colaboração entre profissionais que compartilham experiências e padrões, independentemente de sua afiliação governamental. Essa forma de cooperação torna-se mais evidente à medida que o governo expande suas atividades, como foi o caso do *New Deal* nos EUA e tornou-se parte da prática cotidiana.

O compartilhamento por proximidade surge devido à interseção de assuntos tratados pelas diferentes esferas de governo. Por exemplo, embora a política externa seja uma competência federal, um estado cuja economia dependa fortemente da exportação pode colaborar nessa área. Nessas situações, o governo federal pode incentivar a atuação de outra esfera de governo, mesmo que não tenha competência constitucional na área.

Por fim, o compartilhamento por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais. Elazar argumenta que essa modalidade de compartilhamento é a mais segura para a federação, pois estabelece, de forma estruturada, as bases para a cooperação. Em contraste, as outras formas - política, profissionalização e proximidade - podem levar à coerção, resultando no predomínio da ação federal sobre os estados e comprometendo o equilíbrio típico das federações⁹⁶.

O que é perceptível da teoria do federalismo cooperativo, a partir de seus idealizadores, que o padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação alcançada por meio de negociações é o que caracteriza esse tipo de federação. No entanto, a cooperação não garante necessariamente harmonia entre os entes federativos. Pelo contrário, cada um deles buscará utilizar seus recursos para obter os melhores resultados possíveis desse compartilhamento para si

⁹⁴ ELAZAR, 1994, p. 144.

⁹⁵ GRODZINS, 1966. Essa ideia é retomada nos estudos de Elazar: ELAZAR, op. cit., 1994, p. 144-147.

⁹⁶ Ibidem, p. 145.

próprio. Isso pode resultar em coerção, com o domínio do governo federal sobre os demais entes, ou, inversamente, no fortalecimento dos governos subnacionais. Os desfechos dessas dinâmicas não estão predefinidos, mas é certo que haverá cooperação - e não isolamento - e diferentes estratégias na dinâmica federativa, todas dentro dos limites estabelecidos pelas regras constitucionais, ou seja, dentro da matriz federativa.

A volta ao marco de Elazar e Groblins, justifica-se na importância do desenho na discussão em nosso modelo federativo e ao passo que as previsões constitucionais representam o “esqueleto” da matriz de Elazar, sendo de suma importância para se estabelecer e compreender um conjunto de competências e regras que propiciem à cooperação, tal qual nas políticas públicas e em especial momento que requerem a cooperação dos entes, como o período pandêmico.

No Brasil, o modelo federativo foi adotado desde 1891, mas a experiência constitucional brasileira com o federalismo remonta a períodos anteriores. Segundo José Afonso da Silva, as bases sócio-históricas do federalismo brasileiro podem ser identificadas nos centros de interesses regionais formados pelo sistema de capitanias e mantidos ao longo do tempo pelos governadores-gerais e pelas províncias. Esse contexto, aliado ao espírito aventureiro de uma classe popular forjada no território pátrio, contribuiu para a aceitação majoritária da adoção de um sistema federalista, inspirado no modelo norte-americano da época⁹⁷.

A questão da centralização e descentralização foi uma das questões mais debatidas pelos constitucionalistas e cientistas políticos na literatura frente a Constituição de 1988 e o federalismo cooperativo. Maria Hermínia Tavares de Almeida destaca que a literatura sobre federalismo e políticas públicas, especialmente em ciência política, tem predominantemente identificado fases de centralização e descentralização ao longo da nossa história⁹⁸. Seja através da metáfora de um pêndulo em movimento, na dinâmica de sístoles e diástoles⁹⁹, ou na visão de um espectro contínuo¹⁰⁰, o debate referente ao tema

⁹⁷ SILVA, 2011, p. 281-282.

⁹⁸ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.51, 2001, p. 25.

⁹⁹ KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, 11(2), 63-91, out. São Paulo: USP, 1999.

¹⁰⁰ SOUZA, Celina. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. **Publius: The Journal of Federalism**, v.32, n. 2, p. 23-48, Spring 2002.

tem sido central nas análises sobre federalismo e políticas públicas¹⁰¹ desde a promulgação da Constituição de 1988.

Porém, ao longo desses mais de 35 anos da promulgação da Constituição, várias mudanças ocorreram na dinâmica federativa e outras inúmeras alternativas ao desenvolvimento do pacto federativo foram pensadas e repensadas. A própria Constituição recebeu mais de 130 emendas, além disso, uma ampla gama de leis e regulamentos, ao implementar as orientações estabelecidas na Constituição, têm influenciado a formação do federalismo brasileiro.

Por exemplo, ao examinar as 50 emendas constitucionais aprovadas entre 1988 e 2004, Marcus Melo¹⁰² observa que quase a metade delas (42%) aborda diretamente aspectos do federalismo brasileiro, demonstrando que o amplo processo de reforma constitucional esteve ancorado na modificação do arranjo. Mais recentemente, Jairo Lima observou que das 95 emendas constitucionais aprovadas até 2016, 24 delas modificaram especificamente o título III da Constituição de 88, ou seja, a organização do estado. Ainda, Lima observa que uma emenda constitucional, pode ter impacto em mais de um

¹⁰¹ Há um debate sobre como pode o direito pode fornecer subsídios para um conceito jurídico de “políticas públicas”. Este trabalho considera o referido termo como polissêmico, sendo um conceito “(...) de que se servem os juristas como guia para entendimento das políticas públicas (...) Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública”. Para mais, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v.1. p. 1-50.

¹⁰² MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, p. 860.

título e fazendo essa análise, das 95 das emendas constitucionais aprovadas até 2016, 88 impactaram o Título III da Constituição, repercutindo no arranjo federativo¹⁰³¹⁰⁴.

A partir dessa nova dinâmica que mescla descentralização com fortalecimento do governo federal, a premissa da centralização-descentralização que predominou nas análises até os anos 1990 foi modificada¹⁰⁵. Enquanto a literatura da ciência política foi unânime acerca do movimento descentralizador proposto pela Constituição de 1988 se comparado com o período ditatorial anterior, as análises a partir de 1995, especialmente posteriormente ao período de Fernando Henrique Cardoso na presidência, são interpretadas de maneira distintas pelos autores. Essa alteração no papel desempenhado pelo governo federal ocasionou uma transformação no modo como as relações entre os

¹⁰³ LIMA, Jairo Néia. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais**: democracia e supermaioria. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118 e p. 255-256.

¹⁰⁴ Souza, assevera que as emendas constitucionais aprovadas a partir de meados dos anos 1990, promoveram mudanças no que foi desenhado originalmente e (i) impuseram restrições à liberdade das instâncias subnacionais de utilizar seus próprios recursos, como consequência da política de ajuste fiscal; (b) destinaram uma parte das receitas subnacionais obrigatoriamente aos serviços de saúde e educação fundamental; e (c) reduziram os recursos federais sem destinação específica que são transferidos para estados e municípios. Emendas e outras leis infraconstitucionais também criaram novas contribuições e aumentaram as alíquotas de algumas já existentes, mas que não são compartilhadas com as esferas subnacionais, diminuindo a participação dos recursos disponíveis para os entes subnacionais em relação à esfera federal. In: SOUZA, 2005, p. 105; no mesmo sentido, Castillo de Macedo entende que o primeiro movimento para ampliar a ingerência da união ocorreu nesta década, após a estabilização da moeda, quando foi deflagrada a crise fiscal dos estados. Com o governo Fernando Henrique, com a ampliação sensível da carga tributária sobre o contribuinte e em detrimento da capacidade arrecadatória dos entes subnacionais, a centralização foi acentuada. Para o autor, houve quatro grandes modificações neste período, quais sejam: (i) No campo tributário, houve a criação de novos tributos, como a CPMF e a CSLL, que são imunes à redistribuição, além do estabelecimento de alíquotas mais altas para impostos que também não estão sujeitos à redistribuição; (ii) A competitividade crescente das exportações enfraqueceu o poder dos estados; (iii) A autonomia financeira foi reduzida, especialmente em relação ao endividamento público e às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, LC nº 101/2001), como as limitações nas despesas com pessoal; (iv) o poder dos estados foi diminuído devido à transferência gradual da provisão e gerenciamento de serviços públicos para os governos locais.. In: MACEDO, 2018, p. 121-124

¹⁰⁵ Abrucio cita alguns dispositivos utilizados neste período para o fortalecimento da união, entre tais estão a “Emenda Jobim”, Emenda Constitucional (EC) nº15, que tornou mais difícil a criação de municípios, com a aprovação de novos limites de gastos legislativos (EC nº 25) e mesmo com a instituição da reeleição (EC nº 16). A reforma do estado, com a abertura à competição e à privatização nas áreas do gás canalizados e das telecomunicações e a reformulação de artigos referentes à administração pública na EC nº 19 e a partir das contribuições sociais, em que a união aumentou suas receitas, sem precisar reparti-las com os outros níveis de governo, somado ainda com o sucesso do Plano Real e a diminuição de mecanismos em que estados detinham anteriormente para produzir autônoma e predatoriamente, recursos financeiros. In: ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. nº 24/ junho, 2005, p. 51-54.

diferentes níveis de governo são conduzidas, sendo denominada de recentralização¹⁰⁶, centralização¹⁰⁷ e coordenação federativa¹⁰⁸.

Por certo, essas novas conceituações tiveram impactos na forma de se interpretar as políticas públicas e conseqüentemente, o desenho federativo. Fernando Abrucio, por exemplo, entende que houve um processo de coordenação federativa pós 88, com a criação de instrumentos – como o Piso de Atenção Básica (PAB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - que promoveram a redução de desigualdade e introduziram padrões nacionais, sem restringir a autonomia dos entes subnacionais¹⁰⁹. Almeida, explora a noção de recentralização ao mencionar o aumento do envolvimento federal em programas de transferência de renda, como a ampliação do Programa Bolsa Família: As novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal¹¹⁰. Na mesma linha, Marta Arretche¹¹¹ analisa a importância das políticas federais de indução no avanço da municipalização no país e chega à conclusão que se trata de mais um processo de centralização, dado que o governo federal, ao condicionar o repasse de recursos financeiros à adesão a programas por ele elaboradas, limita a agenda dos governos subnacionais, suprimindo parte de sua autonomia.

Interessante notar que a autonomia estadual, definida pelo constituinte originário, valoriza a individualidade da história e cultura regionais, exigindo um processo constituinte para estruturar cada um dos estados componentes da federação. Ou seja, a existência de estados autônomos, tanto politicamente quanto administrativamente, está intrinsecamente ligada à presença de uma Constituição. Esse entendimento respalda a concretização do federalismo por segregação, permitindo que os estados federados exerçam seu poder constituinte apenas com a existência de uma constituição escrita.

¹⁰⁶ KUGELMAS, E.; SOLA, L., 2005.

¹⁰⁷ ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais. Rio de Janeiro: **Revan**, 2000; ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Livre-docência no Departamento de Ciência Política, 2007.

¹⁰⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000; ABRUCIO, 2005.

¹⁰⁹ ABRUCIO, 2005, p. 53.

¹¹⁰ ALMEIDA, 2005, p. 38.

¹¹¹ ARRETCHE, 2007, op. cit., p. 22.

A essência desse propósito busca fomentar um estado mais democrático e desburocratizado, características que melhor explicam as mudanças históricas e os desafios enfrentados até hoje no contexto do federalismo. Impulsionada por essa inclinação federativa, a Constituição de 1988 incorporou esses anseios no modelo de cooperação adotado, estabelecendo uma ordem legal que prioriza a garantia dos direitos de cidadania e a luta contra a desigualdade. Esse modelo federativo destaca-se pela significativa centralidade do governo federal em termos de redistribuição e coordenação da expansão de políticas públicas¹¹².

É por conta disso que Lopreato analisa que a configuração federativa seria então sustentada por três pilares: (i) descentralização das políticas públicas; (ii) fortalecimento do ente central e sua influência sobre os programas de gastos e as estratégias de implementação adotadas pelos entes subnacionais e (iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação, em contrapartida ao crescente protagonismo dos municípios¹¹³.

Assim, para que os entes subnacionais desfrutem de ampla autonomia administrativa, assumindo a responsabilidade pela implementação de políticas públicas definidas em nível federal, estabelece-se a alocação de recursos públicos destinados a essas instâncias. Em comparação com outros países em desenvolvimento, Celina Souza observa que os valores direcionados para a concretização de políticas públicas são notavelmente elevados¹¹⁴. Portanto, compreender esse arranjo institucional é fundamental para analisar o funcionamento das políticas públicas no Brasil¹¹⁵, especialmente no contexto da pandemia da COVID-19, que será examinado mais adiante nesta dissertação.

O sistema de políticas públicas desenhado pela Constituição teve como foco assegurar a participação dos governos subnacionais no processo decisório federativo. A cooperação federativa, oriunda da Constituição de 1988, progrediu, contudo, não seguiu trajetórias nem produziu resultados semelhantes em todas as áreas. Nesse processo, todos

¹¹² ABRUCIO, Luiz Fernando. Federalismo Brasileiro e Projeto Nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, v. 1, p. 127-142, 2022, p. 136.

¹¹³ LOPREATO, Francisco Luiz. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade** - Unicamp, Instituto de Economia, Campinas, 2022, p. 24.

¹¹⁴ SOUZA, 2005, p. 111.

¹¹⁵ CARVALHO, André Luís Bonifácio de; ROCHA, Edjavane; SAMPAIO, Roberta Fonseca; OUVRENEY, Assis Luiz Mafort. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 1, mar. 2022, p. 64.

os chefes do executivo federal mantiveram diálogo com estados e municípios visando fortalecer o pacto federativo e ampliar as políticas sociais¹¹⁶.

Como consequência do próprio sistema de políticas públicas, surge a necessidade de estabelecer uma estrutura federativa para a implementação dessas políticas, demandando estratégias específicas para coordenar verticalmente as políticas nacionais do governo. Como exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) emergiu como resposta ao arranjo vertical das relações entre os governos dos entes federados, inaugurando um processo de fortalecimento mútuo entre eles para atender ao modelo de federalismo estabelecido pela Constituição Federal de 1988¹¹⁷. Ou seja, o SUS foi fundado com a perspectiva de funcionamento de um pacto federativo que pressupõe a cooperação dos três níveis de governo para sua implementação¹¹⁸.

De modo geral, o SUS compreende um conjunto de ações e serviços de saúde sob gestão pública, organizado em redes regionalizadas e hierarquizadas, operando em todo o território nacional, com direção única em cada esfera de governo. Vale ressaltar que o SUS não opera de maneira isolada na promoção dos direitos básicos de cidadania, integrando-se às políticas públicas de seguridade social, incluindo Previdência e Assistência Social.

O modelo do SUS se fundamentou em diretrizes nacionais relacionadas à normatização e redistribuição de recursos, implementação descentralizada e criação de espaços institucionalizados para a participação social e negociação intergovernamental¹¹⁹.

O reconhecimento de direitos sociais e a universalização do acesso à saúde, foram uma das inovações da nova ordem constitucional na federação. A terceira inovação

¹¹⁶ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 668.

¹¹⁷ Falleti explica que o SUS está intimamente ligado ao processo de descentralização administrativa: “Diferentemente da Argentina, da Colômbia e do México onde a descentralização administrativa se iniciou no setor da educação, no Brasil, a descentralização administrativa começou no setor da saúde. Além disso, diferentemente daqueles países onde a descentralização administrativa foi incentivada quase exclusivamente pelo Executivo nacional, no Brasil houve um grupo influente de ativistas do setor da saúde, o movimento sanitário, que defendia a descentralização para o nível municipal. Eles também demandavam um sistema de saúde com cobertura universal, totalmente financiado e administrado pelo sistema público. Esse movimento teve presença marcante na Constituinte. A demanda pela cobertura universal foi contemplada na Constituição, que substituiu o sistema INAMPS pelo sistema SUS (Sistema Único de Saúde).” In: FALLETI, Tullia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 78.

¹¹⁸ ALMEIDA, 2005, p. 37.

¹¹⁹ *Ibidem*.

foi caracterizada pelo considerável aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo, em comparação com as constituições anteriores, uma decisão frequentemente subestimada por muitos analistas. Essa mudança estabeleceu as bases para a configuração atual das políticas públicas, especialmente as sociais, com regulação federal e implementação predominantemente local¹²⁰.

Nesse ínterim, somada às dimensões continentais e das elevadas desigualdades regionais, o sistema universal e descentralizado representa 75% da principal fonte de atendimento à população e conta com experiências bem sucedidas de emergências de saúde pública, que poderiam ter sido vantajosas para uma resposta mais eficiente à COVID-19. As epidemias anteriores, causadas pela Influenza (2009) e Zika (2015), resultaram em intervenções no sistema de saúde que mudaram o curso desses surtos. A coordenação nacional do SUS, liderada pelo ministério da saúde e as intervenções locais implementadas pelas equipes de saúde pública e equipes de Atenção Primária à Saúde (APS) vinculada aos governos municipais, de maneira semelhante desempenharam papel crucial na resposta para essas epidemias¹²¹. Do ponto de vista federativo e de contenção das transmissões de Influenza e Zika, o Brasil obteve certo sucesso, especialmente quando comparado à pandemia de COVID-19. Isso se deve ao modo de atuação no combate às epidemias, onde a união atuou como elo cooperativo e coordenador nas políticas de combate à Influenza e Zika. Em contraste, a resposta à COVID-19 foi diferente, como será discutido no próximo capítulo.

Inicialmente, na distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, competia à união a formulação das estratégias para o desenvolvimento das políticas públicas, de maneira geral, e de combate, em específico nos casos de epidemias; aos municípios a prestação direta dos serviços e aos estados a coordenação entre os envolvidos para garantir a execução eficaz, conciliando assim os princípios de descentralização e unicidade¹²². No entanto, na prática, observa-se que os entes

¹²⁰ Ibidem, p. 79.

¹²¹ BIGONI, Alessandro; MALIK, Ana Maria; TASCA, Renato; BALEEIRO, Mariana; SCHESARI, Laura Maria; GAMBERDELLA, Dante Dianezi; MASSUDA, Adriano. Brazil's health system functionality amidst of the COVID-19 pandemic: An analysis of resilience. **The Lancet Regional Health - Americas**, Volume 10, 2022, p. 2; VENTURA, Deisy de Freitas; AITH, Fernando Mussa Abujamra; VILLAS BOAS, Bianca de Figueiredo Melo; PONTES, Juliana Fonseca; PEREIRA, Cristiane Ribeiro. Resposta federal à covid-19 no Brasil responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). **Revista Direito e Práxis**, v. xx, n.x, 2024, p. 3.

¹²² FALLETI, 2006, p. 65; nos termos do art. 198 da Constituição Federal, cabe à União a coordenação das atividades relacionadas a saúde, incumbindo-lhe, em especial “executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam

federativos se tornaram dependentes dos recursos provenientes da união para implementar a agenda social planejada¹²³, o que pode representar um desafio significativo quando o chefe do poder executivo da federação opta por não investir nesse domínio.

Especialmente devido à natureza competitiva das relações intergovernamentais e a falta de instrumentos concretos que incentivem a cooperação nacional integrada, José Arthur Castillo de Macedo e Estefânia Maria de Queiroz Barbosa destacam essa natureza de competitividade nas relações entre governos, bem como a escassez de incentivos para uma cooperação mais ampla, o que acaba atribuindo à união a responsabilidade de promover essa cooperação¹²⁴.

Ronald Watts analisa as federações entre modelos competitivos e cooperativos, observando como cada país enfrenta o dilema do compartilhamento típico do federalismo. Watts observa que a Alemanha – exemplo do modelo cooperativo - resolve o impasse do compartilhamento atribuindo a competência legislativa à esfera central (com a participação dos estados na câmara federal) e a responsabilidade pela implementação à esfera estadual¹²⁵. Isso difere do desenho constitucional brasileiro, em que o artigo 23 da Constituição apenas indica que determinada área de política pública é de responsabilidade das três esferas de governo, deixando para a legislação complementar a definição de detalhes adicionais.

Por outro lado, os EUA- exemplificando o modelo competitivo - abordam a questão do compartilhamento por meio da competição entre estados, mas também por meio de negociações e formalização de acordos de cooperação¹²⁶. Há uma clara separação entre as esferas de governo, mas a dinâmica federativa resulta em interação entre os entes.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 estabelece um modelo de distribuição de competências que, embora proponha compartilhamento, não especifica os meios para efetivar essa cooperação. Ou seja, não define, como o federalismo alemão, quais funções competem a cada esfera de governo na promoção de políticas públicas. Da mesma forma,

escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional”, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde)”.

¹²³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. Papel do federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 123, p. 55-69, jan./fev. 2021.

¹²⁴ MACEDO; BARBOZA, 2021, p. 320.

¹²⁵ WATTS, Ronald. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In GEER, S.L. *Territory, Democracy and Justice*. London: Polgrave Macmillan, 2006, p. 207.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 210.

não distingue, como no caso norte-americano, quais são as atribuições de cada esfera de governo dentro da matriz federativa. Portanto, apesar de mencionar a necessidade de compartilhamento, a Constituição não indica como isso será realizado, resultando, como apontado por Castillo de Macedo e Queiroz Barboza, em sérios problemas de sobreposição de ações e responsabilização no federalismo brasileiro.

Isso também se deve ao fato de que a Constituição de 1988 fez uma opção clara visando atribuir responsabilidade comum aos três níveis da maioria dos serviços públicos, especialmente nas áreas sociais. Essa opção gera discussões sobre a atribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo para políticas ou serviços públicos específicos, como vimos durante o contexto da pandemia a partir da ADI 6341 e ADPF 672. Assim, o debate entre as autoridades neste contexto pandêmico, por vezes marcado por acusações mútuas, desconsidera o fato de que os constituintes optaram por uma divisão institucional do trabalho, indicando que o federalismo brasileiro tende a ser mais cooperativo do que dualista ou competitivo. Nesse sentido, apesar do amplo espectro de competências compartilhadas e concorrentes, há uma grande disparidade entre o que é previsto na Constituição e sua efetiva implementação na prática¹²⁷.

Bercovici entende que essa disparidade é exemplificada no fato de que há uma competição predatória entre os estados por mais recursos, através da chamada guerra fiscal e que isto não estava previsto no texto constitucional. Além disso, segundo o autor, a influência dos governadores na política nacional, através do controle das bancadas de deputados federais, também é uma característica da prática do federalismo brasileiro que não estava prevista de forma explícita na Constituição¹²⁸.

Esse estado complexo da federação, somado a políticas públicas e repartição de competências, acabam acionando o STF, seja através da judicialização de políticas públicas, seja através dos conflitos federativos. Daí deriva uma das encruzilhadas do federalismo brasileiro: o STF tem reconhecido nos últimos anos que suas decisões contribuem para a centralização do arranjo federativo, o que contraria o discurso

¹²⁷ MACEDO; BARBOZA, 2021, p. 318.

¹²⁸ BERCOVICI, 2004, p. 49.

autoproferido pela Corte de “guardião da federação”¹²⁹. Contudo, a despeito do reconhecimento da necessidade de mudança à sua jurisprudência, a Corte hesitava em modificá-la, até o contexto de crise vivenciada pelo vírus da COVID-19.

Essa conjugação, entre políticas públicas e o STF como árbitro da federação, é um dos aspectos principais para entender a dinâmica federativa, ainda mais durante a pandemia, visto que há efeitos da atuação do STF em controle concentrado de constitucionalidade no federalismo brasileiro, seja para centralizar o arranjo, seja para descentralizá-lo.

Judith Resnik destaca a importância do poder judiciário, especialmente da Suprema Corte dos EUA, na estruturação do federalismo norte-americano.¹³⁰ Esse recorte operado pela autora é distinto da maioria dos estudos sobre o tema, os quais se concentram na análise do desenho institucional da federação, como os estudos citados até

¹²⁹K. C. Wheare entendeu certa vez que a despeito da dependência formal das supremas cortes em relação ao executivo e legislativo federal, elas demonstravam uma imparcialidade considerável ao exercício de sua função como intérpretes da divisão de poderes. In: WHEARE 1963, p. 60-61; Já Halberstam, assevera que acadêmicos contemporâneos em geral discordam dessa constatação de Wheare, ao passo que haveria uma tendência estrutural a favor da interpretação extensiva do governo central. In: HALBERSTAM, 2009, p. 148-152; no Brasil, pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Nacional de Brasília (UNB) analisaram todas as ações em sede de controle concentrado de constitucionalidade até 2012 e concluíram que o STF seria o guardião da União e não da federação. In: TOMIO, Fabrício; ROBL FILHO, Ilton Noberto. Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para a Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTENA, Carolina Alves (orgs.) **Direito e Experiências Jurídicas: debates práticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, vol. 2; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto; KANAYAMA, Rodrigo Luis. Controle de constitucionalidade abstrato e concentrado no Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. **CUESTIONES CONSTITUCIONALES: REVISTA MEXICANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**, v. 1, p. 301-325, 2017; COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: UNB, 2014. No âmbito do estudo da judicialização da política, a conclusão das pesquisas acima, reforça-se a partir de pesquisa feita por Sandro Romanelli, que demonstra que além de promover a centralização, o STF tende a decidir em favor do governo – federal – seja ele qual for. In: ROMANELLI, Sandro. **Suprema (In)Dependência: Mecanismos da Relação entre Governos e o Supremo Tribunal Federal**. 238 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, p. 160 e ss. A partir dessas pesquisas, são realizados debates sobre o quanto essa orientação jurisprudencial deveria ser modificada: MACEDO, 2018. Caminhando em sentido oposto, Rubens Glezer, Ana Laura Pereira Barbosa e Matheus Cadedo, propõem uma nova metodologia para investigar o modo como o STF interpreta e resolve esses conflitos federativos, concluindo os autores que o perfil dos litigantes e o do tipo de conflito federativo chegado ao STF podem ser elementos centrais para descrever e explicar melhor a jurisprudência do STF nesta matéria, entendendo a partir disso que seria um mito as pesquisas que apontam a jurisprudência centralizadora da Corte. Contudo, os próprios autores reconhecem algo que essa pesquisa levou em consideração: “Evidente que, em um sentido mais imediato, o tribunal de fato decide em favor da competência da União em parcela significativa dos casos. Para fins de orientação de casos futuros, essa é a mensagem passada. Porém, a indicação de uma tendência não é propriamente uma explicação da conduta.” In: GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentrada do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **R. bras. Est. const.** – RBEC, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, jan./jun. 2021, p. 98.

¹³⁰ RESNIK, 2009.

então nessa pesquisa e que também não deixam de ser relevantes. Entretanto, é relevante observar que há uma falta de pesquisas em direito constitucional que abordam a formação judicial do federalismo brasileiro. Este tema começou a despertar interesse na literatura constitucional durante a pandemia, especialmente devido à mudança de entendimento do STF em relação às competências concorrentes¹³¹. Antes de adentrarmos no contexto da COVID-19, será abordado a crítica feita por Castillo de Macedo ao entendimento do federalismo brasileiro.

¹³¹ Antes da pandemia, exemplos caminhando contra a maré: ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus, 2009; de maneira semelhante, Sgarbossa vem estudando o experimentalismo democrático como possibilidade de conferir maior espaço constitucional aos entes subnacionais a possibilidade de formas embrionárias de controle político de constitucionalidade em nível municipal e o controle de constitucionalidade estadual: SGARBOSSA, 2019; SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. *Stadluft macht frei: O Neofederalismo, o Home Rule brasileiro e a plausibilidade de um Direito Constitucional Municipal no Brasil.. REVISTA ELETRÔNICA DA ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL*, v. 15, p. 263-305, 2023; SGARBOSSA, Luís Fernando. *Origens do Brazilian Home Rule na Constituição de 1988. Revista Brasileira de Federalismo*, v.1., p. 73-93, 2024.

1.3. A compreensão essencialista da federação

Esse item tem como objetivo trazer uma crítica a maneira com que mormente a literatura constitucional, especialmente os manuais, interpreta o federalismo e os problemas decorrentes disso. Os elementos que formam essa crítica lançam luz de maneira oposta sobre nossa abordagem do conceito de "federalismo de resistência" no capítulo 3.

O objetivo ao trazer essa crítica é (i) enfatizar que o federalismo pressupõe uma relação estreita entre constitucionalismo e democracia; (ii) que quando ocorre um desrespeito nessa balança, o arranjo sofre as consequências e o estado da arte que essencializa o arranjo, acaba não conseguindo analisar por completo a federação; (iii) e para fugir dessa análise, busca-se uma perspectiva dinâmica do federalismo, isso implica levar em conta o papel do STF e o contexto social no qual a análise está inserida, como proposto por José Arthur Castillo de Macedo¹³².

Veremos que, embora Castillo de Macedo tenha chamado atenção para uma compreensão essencialista da federação na teoria constitucional, outros autores, tanto do direito quanto da ciência política, compartilhavam uma visão semelhante, considerando tanto a estrutura do arranjo quanto as teorias constitucionais como sendo rígidas e incapazes de abordar a complexidade social subjacente a eles¹³³.

¹³² MACEDO, 2018, p. 88-124.

¹³³ Para além de Castillo de Macedo na teoria constitucional, tais estudos chamam atenção para uma interpretação normativa e que não consegue abarcar a complexidade social: CHUEIRI, 2024; CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Teoria da Constituição**. 4. ed. (revi. e ampl.). Belo Horizonte, Editora: Conhecimento, 2023; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal do Paraná, v. 51, 2010; BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento; Gustavo Binenbojm. (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v. , p. 725-738.; no âmbito da interpretação da federação, podemos citar tanto da área do direito quanto da ciência política, estudos que realçam a crítica de Castillo de Macedo: SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan, 1997; SOUZA, 2005; ALMEIDA, 2001; ALMEIDA, 2005; NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Trad.: Luiz Corção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969; FALLETI, 2006; ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha: Estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016; ARRETCHE, Marta. *Mitos da Descentralização: Maior democracia e eficiência nas políticas públicas?* **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996. No âmbito internacional, tais estudos sustentam, ou para uma análise que leve em consideração a Suprema Corte na feição do federalismo, ou para uma outra abordagem que entenda o federalismo para além de seu desenho, conforme Castillo de Macedo sustenta: RESNIK, 2009; RESNIK, 2014; BULMAN-POZEN; GERKEN, 2009; BULMAN-POZEN, 2012.

Castillo de Macedo entende que a literatura constitucional, especificamente pautada em conceitos manualísticos, caracteriza o federalismo de maneira estática, formal e normativa. A junção desses três componentes reproduziria um entendimento essencialista e pouco complexa da federação, pouco condizente com a realidade social, quiçá em um contexto de crise.

Essa simplificação torna-se uma dificuldade, pois a maioria dos estudantes de direito, e conseqüentemente, dos futuros profissionais, tende a compartilhar uma visão simplificadora do arranjo federativo e da realidade nacional. Isso não apenas dificulta a compreensão dos problemas, mas também a formulação de propostas para resolvê-los.

Para sustentar essa análise, Castillo de Macedo investigou manuais de direito constitucional e produziu um panorama dos posicionamentos dominantes nessas obras, seguindo a prática tradicional em pesquisas acadêmico-jurídicas, dividido em duas etapas: a partir de seu conteúdo e a partir da apresentação deste conteúdo.

Do ponto de vista do conteúdo, a federação é resumida em quatro características fundamentais: 1) a presença de três níveis de governo; 2) a divisão rigorosa de competências, ressaltando o caráter "rígido" desse processo; 3) a implementação de mecanismos de cooperação entre os entes federativos; 4) a instituição de uma instância judiciária (STF) para resolver disputas entre as esferas da federação.

Já no ponto de vista de apresentação do conteúdo, os argumentos revelam uma abordagem normativista, estática e formalista. Essas características formam uma visão essencialista da federação. Essencialista neste contexto significa atribuir essências ao arranjo institucional, como se fosse possível identificar características intrínsecas em determinadas instituições. Como se fosse a "natureza das coisas".

O termo "normativista" é utilizado pelo autor em dois contextos distintos. Primeiramente, ele se refere ao fato de que a análise do federalismo brasileiro se baseia na interpretação das normas constitucionais, ou seja, no texto da Constituição. A partir desse texto constitucional, os autores reconstróem as regras que compõem a estrutura institucional do federalismo brasileiro. Em segundo lugar, o termo é associado a teóricos como Kelsen, que enfatizam a norma jurídica como o elemento central da experiência jurídica. Segundo essa perspectiva, a distinção entre um fato econômico, social, religioso, moral e jurídico é determinada pela norma jurídica. Portanto, a análise do federalismo deve começar pelos enunciados normativos positivados relacionados ao federalismo.

Castillo de Macedo entende que essa perspectiva se inclina a resultar na omissão de mudanças sociais, econômicas e até jurídicas relevantes que podem ter um impacto substancial na interpretação dos enunciados normativos e na estrutura institucional que esses enunciados buscam estabelecer. A jurisprudência seria um exemplo disso, dado que as adições e até mesmo a ressignificação de significados resultantes das decisões judiciais não são incorporadas à abordagem normativista. Essa lacuna amplia a distância entre a teoria e uma compreensão adequada da prática do federalismo brasileiro contemporâneo.

É interessante analisar que essa crítica não é somente levantada quando voltamos as lentes à federação. Essa visão essencialista da federação também se reflete em uma teoria constitucional similar, que mantém a distinção entre o mundo real e o mundo ideal, perpetuando o conceito da "teoria dos dois mundos". Esse hiato na teoria constitucional, entre um direito que se pretende legítimo e uma realidade recalcitrante, ecoa a crítica feita por José Arthur Castillo de Macedo ao federalismo manualístico, visto que também “(...) mostra-se empiricamente inoperante, diante de entraves e obstáculos a uma convivência constitucional e democrática, tantas vezes presentes nos contextos sociais atuais”¹³⁴.

Na mesma linha, Celina Souza explica que essa análise normativa é encontrada na literatura sobre o federalismo. A autora explica que, conforme ressaltado no item anterior, a literatura majoritária tem como foco o estudo da descentralização, mas que isso também ocasionaria certos problemas teóricos. Tais como: (i) quase para cada princípio de descentralização, há um princípio contraditório igualmente plausível; (ii) as vantagens e limitações são raramente debatidas, e as justificativas ou promessas de descentralização são geralmente apresentadas em termos normativos, sem conexão com o contexto político e econômico mais amplo, resultando na despolitização do debate, assim como apontado da análise de Castillo de Macedo; (iii) a linguagem utilizada na literatura se concentra em 'eficiência', 'efetividade' e 'controle', introduzindo duas limitações adicionais: (i) implicando implicitamente que estados centralizados não são 'eficientes' e/ou 'eficazes' e (ii) tratando a descentralização como uma política concedida do centro para as unidades subnacionais, conforme citado anteriormente. Ainda, Souza assevera que o quarto ponto seria de que a literatura negligencia os níveis intermediários de governo, direcionando o foco para a relação entre governo central e local¹³⁵, esquecendo ainda que há a formulação de políticas translocais as quais permitem perceber

¹³⁴ OLIVEIRA, 2023, p. 33.

¹³⁵ SOUZA, 1997, p. 13.

que tanto as preferências políticas quanto as identidades não são exclusivamente internas ou externas, mas também são moldadas por meio de interações interativas e multifacetadas¹³⁶, em consonância com o processo de globalização que facilita essa troca de perspectivas. Daí surge o termo "trans, pois as relações podem transcender as áreas locais, regionais e nacionais¹³⁷.

Essa primeira característica leva à segunda: a literatura elabora um argumento que se torna estático. A análise é estática porque não busca contextualizar-se com os conflitos passados ou presentes do país. A análise é estática também porque não se conecta nem mesmo com a produção normativa resultante dos conflitos políticos inerentes à federação, tais como emendas constitucionais, legislação infraconstitucional ou as decisões judiciais que deles decorrem. A apresentação isolada desse entendimento contribui para a falta de compreensão da dinâmica política, cujas estruturas institucionais precisam ser atualizadas diante dos novos desafios. Além disso, perde-se a compreensão das razões apresentadas pelo STF para suas decisões, enfraquecendo a construção do estado democrático de direito devido à ausência de compreensão dessas razões.

O caráter estático também se evidencia pela falta de atualização dos conceitos utilizados para delinear a repartição constitucional de competências, como interesse nacional, regional ou local. Aparentemente, as numerosas transformações socioeconômicas e jurídicas ocorridas no Brasil nos últimos 35 anos não tiveram impacto na necessidade de repensar os entendimentos tradicionais sobre o que constituiria os interesses nacional, regional ou local, assim como do que se entende por descentralização e especialmente centralização.

Mariana Augusto dos Santos Zago argumenta que a percepção doutrinária da centralização tem contribuído para um desinteresse no tema no âmbito da ciência do direito. O desinteresse, nesse caso, encontra apoio em um dos pilares representados pela análise normativa, ou de forma mais abrangente, essencialista, defendida por Castillo de Macedo, visto que é uma perspectiva frequentemente disseminada no meio jurídico e sugere que a centralização teria conduzido e ainda conduziria à descaracterização da

¹³⁶ RESNIK, 2014, p. 367.

¹³⁷ MACEDO; PASCHOAL, 2021, p. 495.

federação¹³⁸. Seguindo com o binômio previamente mencionado nesta pesquisa, que estabelece a descentralização como algo positivo e a centralização como algo negativo.

Como vimos, essa fixação por conceitos acaba até mesmo por orientar referenciais sócio-políticos. Isto é, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira explica que os conceitos certamente abarcam aspectos políticos e sociais, porém sua função semântica, sua operacionalidade, não é unicamente derivada dos dados sociais e políticos aos quais estão associados. Um conceito não se limita a ser apenas um indicador, mas também é um agente nas conexões que ele abarca. Em outras palavras, um conceito tem a capacidade de não apenas refletir relações, mas também de moldar e guiar os próprios referenciais sócio-políticos¹³⁹, sendo uma expressão desse caso o binômio citado acima.

Essa abordagem tende a simplificar excessivamente a complexidade social, resultando na mera rotulação de problemas relacionados a direitos, identidades e vários conflitos sociais como "inconstitucionalidades formais". Tal análise, reduz a importância da necessária interação entre competências, procedimentos e direitos, conforme vimos em descentralização/bom e centralização/ruim. A trivialização das disputas subjacentes a questões de competência aparentemente "simples" também diminui a relevância dos procedimentos, que são sempre significativos no *rule of law*, onde os procedimentos e os resultados das ações estão intrinsecamente interligados.

Nessa linha, Bulman-Pozen entende que, de maneira geral, a visão convencional sobre o federalismo, pautado em uma análise federal, obscurece os principais desafios enfrentados pelos estados. Para Bulman-Pozen, as decisões dos tribunais e os textos legais representam frequentemente os estados como entidades soberanas, capazes de resistir à intervenção federal de forma independente do governo central. No entanto, Bulman-Pozen ressalta que uma abordagem comum do federalismo é o federalismo cooperativo, no qual os estados são incumbidos pelo Congresso de executar a legislação federal e ao designar aos estados essa função, há um certo tipo de controle sobre o poder executivo federal. Como vimos anteriormente, para a autora, o federalismo cooperativo representa

¹³⁸ ZAGO, 2016, p. 169-170.

¹³⁹ Cattoni explica que em uma abordagem crítica da história, fundamentada na história dos conceitos – nesse caso, federalismo, centralização e descentralização – se inspira em uma investigação histórica que ocorra por meio da análise sincrônica do passado, complementado por uma diacrônica. Assim, os conceitos não são limitados a um contexto situacional específico e em vez disso, é possível analisá-los ao longo do tempo, de modo que cada sentido lexical contribua para uma história desse conceito em específico. Em resumo, a história dos conceitos permite compreender a durabilidade de um significado ao longo do tempo e em que medida ele foi modificado e conseqüentemente, por meio da análise diacrônica do uso do conceito que se torna viável avaliar seu impacto social/político. In: OLIVEIRA, 2010, p. 55.

uma salvaguarda da separação de poderes, as quais os estudiosos ainda não se aprofundaram a respeito¹⁴⁰.

Ademais, importante destacar que, a despeito de seu movimento pendular e suscetível a disputas políticas, Castillo de Macedo demonstra que especialmente a teoria constitucional, ou o *law in the books*, mantém uma visão estática do federalismo, ignorando as circunstâncias específicas que influenciam o conflito, resultando na perda da compreensão do caráter multifacetado e das nuances do arranjo federativo. Em outros termos, a compreensão dos movimentos constitucionais, do agora, e em específico nesta pesquisa, do federalismo, só podem ser compreendidos na sua relação com o passado e o futuro. Assim, o tempo da Constituição se manifesta durante sua aplicação, levando em conta o passado, o presente e o futuro¹⁴¹, não sendo possível, portanto, abarcar a complexidade da estrutura federativa por meio de uma lenta estática, uma vez que a federação é intrinsecamente dinâmica.

Analisando essa relação estática de maneira distinta, mas focada no binômio descentralização/centralização, Celina Souza explica que no pós-88 a maioria das análises aborda o federalismo predominantemente como sinônimo de descentralização – essencialista -, alinhando-se à perspectiva que Gibson identificou como a escola que associa o federalismo a descentralização, em vez de considerá-lo como uma ordem política e constitucional com características próprias. Além disso, assevera que muitos estudos se dedicam a examinar as relações entre as diferentes esferas de governo, concentrando-se nas denominadas relações intergovernamentais.

Essas relações são percebidas não apenas como resultado da adoção de políticas descentralizadas, mas principalmente devido ao substancial aumento de programas "intergovernamentalizados"¹⁴². Esse entendimento permeou a literatura, considerando a descentralização como ponto focal predominante sobre o arranjo federativo. Souza, explica ainda que essa abordagem ganhou destaque a partir da década de 1970, centrando-se na descentralização como parte integrante da redução do papel do estado em países em desenvolvimento, demonstrando a fundamentação em premissas normativas liberais,

¹⁴⁰ BULMAN-POZEN, 2012, p. 460.

¹⁴¹ CHUEIRI, 2013, p. 34.

¹⁴² SOUZA, 2005, p. 110.

como um direcionamento específico para a descentralização como instrumento facilitador do desenvolvimento¹⁴³.

No mesmo sentido, Arretche explica que a partir da década de 80 e das reformas de tipo descentralizador, passou a ser produzido um consenso em torno da descentralização, em que “formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia”. Tal consenso ainda supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes, reduzindo a termos essencialistas e normativos o debate¹⁴⁴.

Almeida chama atenção para o fato que a democratização trouxe consigo um movimento de ideias e interesses a favor da descentralização, sendo defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas¹⁴⁵. A autora explica que a Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do estado, dando-lhe feições de uma federação descentralizada, a partir das redefinições de competências e atribuições das esferas de governo, sendo esta uma das razões pelas quais os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental focaram no tema da descentralização¹⁴⁶. A autora destaca que no período de transição do autoritarismo para a democracia, governadores e partidos oposicionista foram importantes para minar o poder dos militares e tais ações tiveram como consequência o aumento de força de governadores e prefeitos, mas que apenas isso não explicaria o apoio à descentralização, que obteve uma “ideia-força e como tal tinha uma gravitação-própria”, de aproximar à descentralização da democracia¹⁴⁷.

Há tempos, Franz Neumann enfrentou esse raciocínio e argumentou que essa afirmativa, já não seria defensável porque o oposto também pode ser verdade, como na

¹⁴³ SOUZA, 1997, p. 13. De maneira mais detalhada, e específica no Brasil: “Desta forma, defino a origem do processo de descentralização pelo contexto em que o mesmo acontece. Para os propósitos deste artigo, focalizo o processo de descentralização que se inicia com a transição de um tipo de Estado “desenvolvimentista” para um Estado do tipo “bem público” (Block, 1994). No Brasil, como na maioria dos países da América Latina, esta foi a transição de um tipo de Estado desenvolvimentista para um Estado orientado para o mercado (ou neoliberal). Portanto, a seqüência de reformas descentralizadoras pós desenvolvimentistas analisadas neste artigo começa com a primeira administração que afasta o Estado da intervenção direta na economia e em direção às reformas econômicas pró-mercado. Argumento adiante que, no caso brasileiro, isso ocorreu no último governo militar, de João Figueiredo”. In: FALLETI, 2006, p. 61.

¹⁴⁴ ARRETCHÉ, 1996, p. 44.

¹⁴⁵ ALMEIDA, 2005, p. 26

¹⁴⁶ ALMEIDA, 2001, p. 25.

¹⁴⁷ ALMEIDA, 2005, op. cit., p. 32.

realidade o é: pouco poder tende a se corromper e a absoluta falta dele, corrompe absolutamente¹⁴⁸. Então, embora se afirma que (i) o federalismo aumenta a liberdade política porque refreia a potencialidade para o mal que é inerente ao poder; (ii) estabelece um contrapoder eficaz contra o poder do governo central; (iii) fortalece o governo local e promove uma democracia enraizada, Neumann entende que tais associações, que fortalecem a ideia de que descentralização se liga com realização da liberdade e centralização se liga com autoritarismo (ou falta de liberdade) não estão corretas, pois seria necessário antes demonstrar que tudo isso é devido à estrutura federal e não às instituições governamentais, como controle e equilíbrio, atitude dos tribunais e orientação dos serviços administrativos federais¹⁴⁹. Arretche argumenta de maneira semelhante, entendendo que é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define o seu caráter, e não a escala ou o âmbito das decisões¹⁵⁰.

A despeito do estado da arte na teoria constitucional, especialmente em manuais, conferido por Castillo de Macedo, sobressaindo em destaque para os elementos que caracterizam a federação, nota-se que isso não se dá necessariamente na ciência política, conforme visto nos trabalhos de Souza, Arretche ou nos de outros pesquisadores¹⁵¹.

Bercovici compartilha de visão semelhante. O autor entende que os cientistas políticos e sociólogos têm buscado cada vez mais compreender o funcionamento das instituições e seu regime jurídico-constitucional. Em contrapartida, os constitucionalistas têm se concentrado nos debates sobre a aplicação judicial das normas e na hermenêutica e interpretação constitucionais, o que resulta em um enfoque quase exclusivo no judiciário como o único setor estatal estudado e analisado pelo direito público, que almeja ser democrático, embora não aborde diretamente a democracia¹⁵².

Esta pesquisa ecoa a crítica de Bercovici, que argumenta que uma teoria constitucional que não leve em conta o estado-político pode resultar no abandono, pela

¹⁴⁸ NEUMANN, 1969, p. 246.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 250.

¹⁵⁰ ARRETCHÉ, 1996, p. 48.

¹⁵¹ SOUZA, 1997; SOUZA, 2005; ARRETCHÉ, 1996; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia Municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2006; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, p. 57-108, 2012; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo. O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n.38, p. 51- 80, jan/jul 2011.

¹⁵² BERCOVICI, 2009, p. 734.

política democrática e partidária, da esfera constitucional. Dessa forma, a constituição pode se dissociar da política, mas, ao mesmo tempo, a política pode perder vínculo com os objetivos e responsabilidades previstos no texto constitucional¹⁵³. A análise de Bercovici sobre a teoria constitucional, na época da publicação de seu estudo, corrobora a análise feita por Castillo de Macedo sobre a análise apolítica da federação, preocupada com a “essência” desta, consubstanciada na norma estática e formal.

Conquanto, da análise de ambas as literaturas, tanto do direito constitucional quanto da ciência política, se revela que a cooperação entre os entes é fundamental para o arranjo federativo pós-1988. Essa interação cooperativa considera o constitucionalismo e a democracia como fundamentos que moldam a identidade do modelo federativo desde 1988.

Nesse sentido, conforme vimos, o que caracteriza esse tipo de federação é justamente o padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação alcançada por meio de negociações. Logo, se há ações dentro do arranjo, contrárias ao constitucionalismo e tendentes a ser menos democráticas, ou, em termos específicos, a não cooperação entre os entes, tais ações estão do lado oposto à identidade do federalismo modelado para e pós 88.

Por isso é necessário reconhecer a complexidade social subjacente e a dimensão politicamente constitutiva desses debates em torno do arranjo. Especialmente, pois, ao menos no período de 2019-2022, foi uma dimensão política e constitutiva de debates relacionados a uma política de combate à pandemia, e também de governo, antissistema, ao qual o objetivo desse estudo, por óbvio, não ignora.

Assim, para além de se pensar ou simplesmente contrapor com uma análise antinormativa, antiestática e antiformal, o objetivo é explorar essa complexidade que,

¹⁵³ Ibidem.; Bercovici faz duras críticas à teoria constitucional, pois entende que o diálogo de direito constitucional com a política, “trata-se de um diálogo entre ausentes em meio a um silêncio ensurdecedor de nossos publicistas”. Em outras palavras, para Bercovici, ao falar de Estado, de política e de poder, a doutrina constitucionalista dominante no país na época da publicação de seu estudo, entendia que não seria assunto do direito constitucional, pois se eximia do assunto. Como consequência, o autor entendia que a “(...) paradoxal e autointitulada “Doutrina Brasileira da Efetividade”, que impede o avanço da teoria constitucional brasileira até hoje”, reduz o “(...) debate constitucional às questões envolvendo a dicotomia entre regras e princípios às questões envolvendo a dicotomia entre regras e princípios ou às questões hermenêuticas e de interpretação, consagrando um deslocamento, que não necessariamente corresponde à realidade política, do centro do sistema constitucional da esfera dos poderes executivo e legislativo para o âmbito do poder judiciário”; por certo, essa grande influência teórica se alinha ao que Castillo de Macedo ressalta como uma análise apolítica da federação, preocupada com a “essência” desta, consubstanciada na norma estática e formal.

principalmente durante o período relatado, é elemento constitutivo e modificador do federalismo brasileiro.

1.4. Conclusão parcial

Conforme mencionado, o intuito deste capítulo foi discutir o federalismo cooperativo brasileiro, explorando a estrutura do estado federal e examinando os limites e possibilidades do conceito de federalismo, que ao longo do tempo foi dado como essencialista.

Desse percurso, vimos que o debate sobre centralização e descentralização, está presente desde os estudos clássicos sobre o estado federal, permanecendo até os estudos mais novos sobre o federalismo, e especial, o federalismo brasileiro. Da distinção de estado federal para federalismo, vimos que são conceitos tratados como sinônimos¹⁵⁴ ou complementares¹⁵⁵, uma vez que na teoria política geralmente o conceito de estado federal pressupõem a existência de federalismo.

Embora esses conceitos possam ser tratados como sinônimos, como em Whare, ressaltamos que o federalismo abarca uma variedade de aspectos que vão além da estrutura política. Ao invés de estático ou rígido, é um conceito dinâmico, moldado ao longo do tempo por meio de disputas, negociações e conflitos. Esse cerne do conceito de federalismo, contraria a visão que acaba essencializando a federação, seja em algum aspecto positivo ou negativo, seja através do binômio centralização/descentralização.

Visto que o federalismo aborda as restrições ao poder político e o envolvimento na formação e execução desse poder, destacamos a afinidade do federalismo com o constitucionalismo e a democracia, dado que assim como o constitucionalismo, o federalismo representa um compromisso dinâmico que tanto facilita a governança quanto impõe limites aos governos¹⁵⁶. Da mesma maneira que impõe limite aos governos, o federalismo pode promover a cooperação entre eles.

É a partir da interação coordenada entre os entes que emerge o conceito de federalismo cooperativo, no qual o cidadão, ao acompanhar as ações do governo, tem dificuldade em distinguir as funções de cada nível de governo devido à considerável sobreposição na formulação de políticas públicas. Elazar entende que essas relações de parceria, são fundamentais para estabelecer o modelo cooperativo, tendo como referencial um padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade

¹⁵⁴ WHEARE, 1963, p. 29.

¹⁵⁵ ELAZAR, 2006, p. 12.

¹⁵⁶ BERNARDES, 2010, p. 56; HALBERSTAM, 2008, p. 143; BULMAN-POZEN, 2012, p. 516-520.

mútua e na cooperação alcançada por meio de negociações, caracterizando o federalismo cooperativo¹⁵⁷.

Argumentamos que esse percurso, a partir da teoria clássica do federalismo, teve como intento (i) entender como chegamos em um sistema federal cooperativo, além de (ii) realçarmos o fato que há distinções práticas de uma federação para outra, o que faz o sistema funciona para cada estado de maneira diferente.

No Brasil, o federalismo cooperativo teve um grande debate sobre centralização/descentralização, passando por grandes mudanças desde a promulgação da Constituição de 1988. Seja via emendas, seja através de modificações do arranjo, especialmente durante o período de reforma do estado no governo FHC, o federalismo cooperativo brasileiro modificou-se ao longo do tempo.

A partir das mudanças ocorridas durante as reformas, que ampliaram a centralização e demarcaram o caminho da federação, ressaltamos que o federalismo brasileiro opera com base na descentralização das políticas públicas, com fortalecimento do ente central e sua influência sobre os programas de gastos e as estratégias de implementação adotadas pelos entes subnacionais e a perda de relevância do papel dos estados na federação, em contrapartida ao crescente protagonismo dos municípios¹⁵⁸.

Através desse arranjo, o Brasil enfrentou com relativo sucesso emergências de saúde pública, como a pandemia de Influenza em 2009 e o surto de Zika em 2015. A coordenação liderada pelo executivo federal, por meio do ministério da saúde, juntamente com as intervenções locais realizadas pelas equipes de saúde pública e de Atenção Primária à Saúde, desviou o curso dessas epidemias, reduzindo significativamente o contágio em diferentes regiões. Nesse cenário, a atuação da união como elo cooperativo e coordenador foi fundamental para a implementação eficaz de políticas públicas de combate aos vírus¹⁵⁹.

Ao passo que na distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, compete à união a formular estratégias para o desenvolvimento das políticas públicas, em geral e combater especificamente epidemias; aos municípios, prestava-se a tarefa direta de serviços, enquanto aos estados incumbia a coordenação entre os envolvidos para

¹⁵⁷ ELAZAR, 1994, p. 144.

¹⁵⁸ ABRUCIO, 2022, p. 136; LOPREATO, 2022, p. 24.

¹⁵⁹ BIGONI; MALIK; TASCA; BALEEIRO; SCHESARI; GAMBERDELLA; MASSUDA, 2022, p. 2.

garantir uma execução eficaz, harmonizando, assim, os princípios de descentralização e unicidade¹⁶⁰.

No que concerne às competências, vimos que embora haja a previsão a de compartilhamento entre os entes, a Constituição não especifica como pode ser feita essa cooperação, resultando em sérios problemas de sobreposição de ações e responsabilidades no federalismo brasileiro, como ocorrido no contexto de pandemia da COVID-19. Assim, mesmo com um amplo leque de competências compartilhadas e concorrentes, há uma disparidade entre o que é estabelecido constitucionalmente e sua implementação real na prática¹⁶¹.

Esse estado complexo da federação brasileira, juntamente com as políticas públicas e repartição de competências, acabam acionando o STF, seja através da judicialização de políticas públicas, seja pelos conflitos federativos. Isso leva a uma das questões centrais do federalismo brasileiro: nos últimos anos, o STF reconheceu que suas decisões têm contribuído para a centralização do arranjo federativo, o que vai ao encontro do seu próprio discurso de ser o "guardião da federação". No entanto, apesar do reconhecimento da necessidade de mudança em sua jurisprudência, a Corte hesitava em fazê-lo, até o surgimento do contexto de crise causado pela COVID-19.

Essa interseção entre políticas públicas e o papel do STF como árbitro do federalismo é um dos aspectos cruciais para compreender a dinâmica federativa, especialmente durante a pandemia. O qual uma compreensão essencialista e rígida, conforme abordado anteriormente, que não considera as disputas inerentes ao jogo político-constitucional que moldam as identidades federativas, falha em captar os movimentos dinâmicos e políticos do federalismo, como o caso do "federalismo bolsonarista".

¹⁶⁰ FALLETI, 2006, p. 65.

¹⁶¹ MACEDO; BARBOZA, 2021, p. 318.

2. O FEDERALISMO BOLSONARISTA NO COMBATE À COVID-19

2.1. Roteiro metodológico para uma compreensão não essencialista do arranjo

Conforme vimos, o capítulo anterior apresentou o percurso do estado federal ao federalismo cooperativo, ressaltando os limites de uma compreensão essencialista do arranjo, pois, basicamente apolítica. A crítica a uma tal compreensão se direciona, especialmente, às análises e discussões do campo da dogmática do direito constitucional. Nos últimos anos, para além das análises teórico-dogmáticas, estudos empíricos em direito têm avançado no campo do federalismo, especialmente com maior foco em análises quantitativas (do que qualitativas) da atuação do STF. Mesmo assim, resta ainda uma lacuna metodológica na discussão teórica e empírica do estado federal, como bem identifica Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo¹⁶², que enfatize a relação entre direito e política, de maneira interdisciplinar e qualitativa.

No rastro dos autores acima citados, o propósito deste capítulo é o de comparar, o federalismo desenhado pela Constituição de 1988 e o entendimento sobre a federação propagado pelo executivo federal durante o contexto pandêmico, o qual pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e da Universidade Federal do ABC (UFACB) denominaram de federalismo bolsonarista, especialmente devido à atuação política e jurídica do chefe do executivo federal ao combate ao vírus da COVID-19 na época.

Nosso esforço parte desta metodologia que, necessariamente, aproxima direito e política para pensar a federação, isto é, significada pelo seu contexto e modificada por ele. Não há como discutir a federação e o(s) federalismo(s) fora da relação entre direito e política, a qual, por sua vez, é mediada pela Constituição¹⁶³. Nesse sentido, conforme Bercovici, “(o) pensamento constitucional precisa ser reorientado para a reflexão sobre conteúdos políticos (...). Afinal, o direito constitucional é o direito político”¹⁶⁴, e assim deve ser interpretado. Não por acaso afirma Oliveira que a Constituição significa um processo político e social de aprendizagem ao longo do tempo, sujeito a tropeços, mas

¹⁶² BUCCI; GASPARDO, 2024.

¹⁶³ OLIVEIRA, 2017, p. 89.

¹⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, n. 61, 2004. p. 23-24

capaz de corrigir a si mesmo¹⁶⁵. A federação e o(s) federalismo(s) serão neste capítulo discutidos com base nessas premissas metodológicas e teóricas¹⁶⁶. Essa forma de vislumbrá-los, a partir de uma visão política, flexível e maleável, desafia a sua compreensão estática como uma divisão rígida de autoridade entre diferentes níveis de governo¹⁶⁷.

Dallari Bucci e Gaspardo aludem que, para fazer o “mapeamento de arranjos jurídico-institucionais” é necessário fazer um levantamento qualificado de informações, com especial atenção para os componentes jurídicos, o contexto político e a relação dinâmica entre ambos, o qual resultaria em uma esquematização explicativa que considera a evolução temporal e a tensão entre as linhas de forças políticas, compreendendo assim em uma análise das instituições em movimento. Os autores entendem que essa forma de mapeamento, focalizada e aprofundada sobre arranjos específicos – nesse caso, o federalismo - propicia um avanço analítico e enriquece a compreensão ao incorporar nos estudos das normas jurídicas, outros referenciais do direito. Assim, como o mapeamento é interdisciplinar, os elementos políticos não são negligenciados e há um olhar sobre as instituições, proporcionando uma visão mais abrangente e integrada¹⁶⁸. Contudo, essa análise metodológica, contém certos requisitos.

O primeiro, é a necessidade de um recorte temporal, devidamente justificado. A justificativa, nesse caso, foi a análise do federalismo bolsonarista, que tem como recorte temporal: do início do mandato deste chefe do executivo federal, em 2018, até o relatório final da CPI da COVID-19, outubro de 2021.

Dallari Bucci e Gaspardo aludem ainda para a necessidade da seleção e descrição dos arranjos jurídico-institucionais analisados. Um exemplo dado pelos autores é um

¹⁶⁵ OLIVEIRA, 2017, op. cit., p. 91. No mesmo sentido: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003. v. 2 (Col. Biblioteca Tempo Universitário, n. 102), p. 119; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Poder constituinte e Patriotismo Constitucional: O projeto constituinte do Estado democrático de direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 15; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e Patriotismo constitucional. In: Marcelo Campos Galuppo (org.). **O Brasil que queremos: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006, p. 71-73; NICOCELLI, Gianluca. Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional: uma análise da legitimação do direito moderno. **Revista Acadêmica São Francisco**, 1. Ed., 2023, p. 279.

¹⁶⁶ NICOCELLI, Gianluca; CARVALHO, Ana Luiza Baccin. Federalismo e pandemia: entre avanços e retrocessos nos 35 anos da Constituição Federal. In: FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; SILVA, Aline Fernanda Dias da. **Law Experience 2023: 35 anos de Constituição, 35 anos de História**. Curitiba: FAE /AFESBJ, 2023, p. 91.

¹⁶⁷ RESNIK, 2014, p. 400.

¹⁶⁸ BUCCI; GASPARDO, 2024, p. 25.

projeto de pesquisa sobre crise da democracia, o qual esse estudo também se insere. Nesse exemplo, os autores citam três grandes pilares: (1) o sistema partidário-eleitoral; (2) as relações executivo-legislativo; (3) o estado de direito e suas garantias (o que inclui a atuação do poder judiciário, especialmente do STF e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em face dos dois primeiros pilares). Dentro de cada pilar, há outra série de outros arranjos a serem analisados. Podemos inserir essa dissertação no ponto 3, dado o argumento levantado de que o federalismo, e em específico o que a pesquisa denomina de federalismo de resistência, atuou como uma forma de contenção do federalismo bolsonarista, além de ser uma salvaguarda do *rule of law*.

Outro requisito é a necessidade de uma documentação jurídica, o qual descreve as características mais importantes do objeto analisado, especificando o que pretende enfrentar, o desenho jurídico-institucional e a composição política e social que o apoia. A documentação não diz respeito somente aos componentes do arranjo, mas à institucionalidade na totalidade, ou seja, ao sentido deste e sua capacidade de movimentar o conjunto do sistema jurídico-institucional. Nesse ponto, se pretende enfrentar o federalismo durante o contexto da COVID-19, no qual o desenho jurídico-institucional seria modelado pela Constituição de 1988 por meio de um modelo cooperativo de federação. A composição política seria a união, os estados e municípios. A documentação jurídica utilizada nesse ponto, conforme veremos, para além da literatura em direito constitucional e ciência política, será refletida através da Linha do Tempo da Estratégia Federal da Disseminação da COVID-19, feito pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). A escolha por essa fonte tem quatro motivos principais: (i) a convergência do período analisado; (ii) o resultado de três tipos de evidência – atos normativos adotados na esfera da união; atos de governos relativos à gestão da pandemia no âmbito federal e propagandas contra a saúde pública – que corroboram para uma mudança de entendimento sobre a federação; (iii) realçando a necessidade de uma interpretação dinâmica e política sobre o arranjo e (iv) essa mesma linha do tempo elaborada pelo CEPEDISA, foi atualizada e entregue mediante requisição à CPI da COVID-19.

Outro requisito, é a análise de motivações e os efeitos esperados e obtidos quando da construção política-jurídica do objeto. Nesse ponto, os autores recomendam conjugar fontes de áreas distintas, pois muitas vezes as motivações relevantes não são

explicitadas formalmente nas leis. Essa conjugação de áreas distintas, é levada em consideração na pesquisa, desde o capítulo anterior que utiliza de estudos da ciência política, por exemplo. A análise das motivações e dos efeitos esperados e obtidos, tivemos como hipótese de que, dado o histórico de outras crises na saúde pública, como da Influenza e Zika, o papel do governo federal fosse de coordenação e cooperação visando combater os vírus que trazem malezas à saúde pública¹⁶⁹. O que vimos durante o combate ao vírus da COVID-19, caminhou em sentido contrário dessa experiência das outras crises, e em sentido contrário da cooperação do designer federativo¹⁷⁰.

Há ainda três requisitos, os quais são de suma importância para interpretar o arranjo federativo de maneira não essencialista e conseguir abarcar a complexidade do federalismo bolsonarista. O primeiro requisito seria justamente uma análise das instituições em movimento. Como? Os autores citam que a abordagem do requisito anterior – análise de efeitos esperados e obtidos – ajuda a produzir um conhecimento sobre o processo formativo do objetivo, suas transformações e resiliência em face do contraste entre os efeitos pretendidos e os efetivamente obtidos. Citam que para isso é necessário levantar, coletar e construir quadros comparativos com as bases jurídicas, contextos políticos e em seguida, se passa a observar a reação de outras instituições a essas medidas. Essas reações serão enfrentadas no terceiro capítulo, quando trataremos do federalismo de resistência. Os quadros comparativos veremos adiante nesse capítulo, também como uma forma de contraste entre o federalismo cooperativo e o federalismo bolsonarista.

¹⁶⁹ BIGONI; MALIK; TASCA; BALEEIRO; SCHESARI; GAMBERDELLA; MASSUDA, 2022, p. 2.; VENTURA; AITH; VILLAS BÔAS; PONTES; PEREIRA, 2024.

¹⁷⁰ Sobre esse tema, Celina Souza e Flavio Fontanelli, asseveram que “Desde a estabilidade democrática, a federação brasileira vivenciou conflitos federativos que ilustram essas tensões e a forma como foram gerenciadas. Até a chegada da covid-19, os conflitos federativos contaram com o papel de coordenação do governo federal, com a cooperação dos Governadores e com a liderança dos presidentes. Conflitos foram também arbitrados pelo STF. (...) No entanto, e como se verá adiante, o padrão de atuação do Executivo Federal e do STF nos conflitos federativos mudou com a chegada da pandemia ao Brasil (...) Esta seção mapeou os principais conflitos federativos ocorridos no Brasil desde a redemocratização, mostrando o tradicional papel de coordenação dos presidentes e do governo federal e as também tradicionais decisões (ou omissões de decisão) do STF a favor da União. O papel de coordenação do presidente deixava claro a condução dos conflitos por meio de acordos, negociações e barganhas, como é da natureza do federalismo. Deixava claro também o respeito às regras que regem a federação, regras essas que demarcam o campo de ação dos governos. No entanto, o padrão de coordenação federativa do governo federal mudou com a chegada da covid-19, assim como as decisões do STF.”. In: SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa?. In: Avritzer; L; Kerche; F.; Marona, M.. (Org.). Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política. Iaed.Belo Horizonte: Autêntica, 2021, v. 1, p. 141-142.

O segundo requisito seria uma análise combinada dos tópicos anteriormente tratados, visando estabelecer distinções e correlações entre o papel dos arranjos nas explicações para determinado fenômeno. Esse requisito conversa com o anterior e será preenchido da mesma maneira que o anterior, a partir do quadro comparativo do federalismo cooperativo e o federalismo bolsonarista.

O último requisito se trata de derivações prescritivas do mapeamento. Em outros termos, a partir dos resultados, podem ser formuladas propostas normativas de reforma institucional, fundamentadas, por meio de dados empíricos do mapeamento e nos valores constitucionais que devem orientar a referida reforma. Passa-se, então, para um mapeamento de alternativas que respondam à disfuncionalidade analisada. Nessa última etapa, se tratando de uma pesquisa sobre a crise da democracia, os autores citam a necessidade de “(...) apresentar um conjunto de recomendações político-jurídicas, evidentemente sem a pretensão de se constituir como as únicas respostas possíveis, mas de contribuir com o debate nas alternativas a partir de uma sólida base analítica”¹⁷¹. O federalismo de resistência, argumento central dessa dissertação, se encaixa nesse último ponto.

Entendemos que essa metodologia de análise elaborada por Dallari Bucci e Gaspardo, (i) nos ajuda a compreender o arranjo federativo de maneira dinâmica, (ii) em um cenário de crise democrática, agravado pela crise na saúde pública, exacerbada pelo federalismo bolsonarista, (iii) e pensar em uma força opositora aos atores que propiciaram essa crise, o qual denominamos de federalismo de resistência.

¹⁷¹ Ibidem, p. 30.

2.2 O Federalismo Bolsonarista

O federalismo bolsonarista foi um termo Fernando Luiz Abrucio, Eduardo José Grin, Cibele Franzese, Catarina Ianni Segatto e Cláudio Gonçalves Couto, para definir a concepção de federalismo do governo de Jair Messias Bolsonaro, caracterizado como uma concepção “norteadada por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais”¹⁷². Isso resultou em uma redução da participação da união nos assuntos dos entes subnacionais e agravou as desigualdades regionais. Como vimos, este modelo contrasta com o federalismo delineado na Constituição Federal de 1988, que se caracteriza por uma abordagem cooperativa e pela coordenação federal liderada pela união.

Os autores do referido termo argumentam que o então chefe do executivo federal seguiu um tripé federativo:

O primeiro suporte diz respeito à divisão rígida de funções entre níveis de governo. Responsabilidades deveriam ser repassadas a estados e municípios concomitantemente à diminuição drástica de participação da união no financiamento e apoio à redução das desigualdades territoriais (...) O segundo pilar reforça o dualismo pelo lado da concentração autocrática nas mãos da união em decisões que afetam entes subnacionais (...) como último pilar, o confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados. Mobiliza a lógica de guerra para atizar seu eleitorado e marcar posição antissistema¹⁷³.

O primeiro aspecto trata da redução da colaboração entre os diferentes níveis de governo; o segundo destaca a marginalização dos entes subnacionais nas instâncias decisórias, com a concentração dessas decisões sob a égide da união; e o terceiro, por fim,

¹⁷² ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 665.

¹⁷³ Ibidem, p. 669.

ressalta a formulação de um discurso que identifica inimigos para mobilizar o eleitorado, independentemente de sua existência real¹⁷⁴.

É interessante deixar claro que: nos termos do art. 198 da Constituição Federal, cabe à união a coordenação das atividades relacionadas a saúde, incumbindo-lhe, em especial realizar atividades de vigilância epidemiológica e sanitária em situações excepcionais, como em casos de doenças desconhecidas ou surtos que possam escapar do controle das autoridades de saúde estaduais ou representem uma ameaça de propagação em nível nacional, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da lei Orgânica da Saúde. Na Constituição Federal, o art. 24, XII, estabelece que “a previdência social, a proteção e a defesa da saúde” é uma competência legislativa concorrente da união federal e dos entes subnacionais. Como o Brasil é um estado federal e a saúde é uma responsabilidade concorrente de todos os níveis de governo, a lei da quarentena simplesmente estabeleceu a estrutura jurídica básica, conforme o art. 24 da Constituição. A partir do decreto 7616, foi declarada uma Emergência em Saúde de Importância Nacional (ESPIN), atribuindo um mandato explícito ao ministério da saúde para coordenar as respostas do sistema de saúde, conforme art. 10 do referido dispositivo.

Esse adendo normativo é fundamental, pois a despeito do termo federalismo bolsonarista ter sido cunhado pela ciência política e seus componentes serem derivados dessa natureza, há componentes normativos que procedem à concepção deste termo e que caminham em sentido contrário às disposições normativas mencionadas, e que estão inseridas dentro do federalismo cooperativo brasileiro. Desse modo, o federalismo

¹⁷⁴ Importante ressaltar que na literatura constitucional brasileira há quem discorde desta análise. Araújo e Meyer, entendem que: “Na análise de Abrucio et al., a política do governo Bolsonaro para a pandemia de COVID-19 opõe o federalismo cooperativo e de coordenação da Constituição de 1988 a uma noção dualista das relações intergovernamentais sem participação do governo federal para promover a redução de desigualdades e apoiar entes subnacionais. 25 Pelo contrário, o que se promove é a centralização de assuntos nacionais e a valorização da hierarquia. E isto em uma situação de crise, que requereria mais cooperação intergovernamental”. In: ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de.; MEYER, Emílio Peluso Neder. Direitos Fundamentais Estaduais: o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo brasileiro. In: Fernando Facury Scaff; Heleno Taveira Torres; Misabel Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior. (Org.). **A Crise do Federalismo em tempos de Pandemia**. 1ed. Belo Horizonte: Letramento, 2021, v. 1, p. 443. Neste aspecto, parece ser uma divergência por termos e a colação destes. Na realidade, ambos os estudos consideram que o chefe do executivo federal teve uma visão centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto social, mas, ao contrário do que Araújo e Meyer asseveraram, de que não haveria participação do governo federal para promover a redução de desigualdade e apoiar entes subnacionais, isto foi caracterizado como consequência do federalismo bolsonarista por Abrucio, Grin, Franzes, Segatto e Couto. Em termos literais: “a concepção bolsonarista de federalismo, norteada por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, o que diminui a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais”. In: ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 664-665.

bolsonarista, como será discutido adiante, contradiz essas disposições do federalismo cooperativo, visto que, intrinsecamente a esse conceito, existem elementos contrários às disposições acima citadas e elementos anti-institucionais, devido à atuação do executivo federal durante a crise da COVID-19.

Essa discussão sobre a atuação do executivo federal no contexto da pandemia, relaciona-se às competências, sendo interessante o entendimento de Resnik que destaca que as discussões sobre competência são, em essência, debates sobre o exercício e a distribuição de poderes. Nesse sentido, a autora argumenta que as identidades em uma federação não permanecem estáticas, mas são formadas ao longo do tempo e se tornam evidentes durante conflitos sobre autoridade. Essas trocas que influenciam a formação das identidades ocorrem não apenas dentro da federação, mas também são moldadas por uma variedade de eventos globais, incluindo interações com outras federações¹⁷⁵.

Esse entendimento de Resnik será elucidado a seguir por três aspectos interligados: (i) o STF tem sido uma arena onde são disputadas distintas concepções sobre direitos, poderes e identidades, especialmente no contexto pandêmico; (ii) a partir de discussões relacionadas à competência, o federalismo bolsonarista agiu para tentar se desvincular de responsabilidades durante o combate ao vírus; (iii) a interação e a proximidade política com o chefe do executivo federal dos EUA contribuiu para o modelo dualista do federalismo bolsonarista.

A análise a seguir se aprofundará em cada um desses aspectos, seguindo a metodologia descrita na seção 2.1. O foco da análise será direcionado para o período da pandemia, que, como mencionado anteriormente, representa o momento em que se torna mais evidente a materialização do federalismo bolsonarista.

2.2.1. O discurso do inimigo e a diminuição da cooperação entre os entes

A conjugação do primeiro componente, com o último componente, do tripé federativo do federalismo bolsonarista, nesta seção, não é por acaso: o discurso propagado pelo chefe do executivo federal durante o contexto analisado é uma das razões da falta de cooperação entre os entes.

¹⁷⁵ RESNIK, 2014, p. 366.

É nesse sentido que as pesquisadoras Ana Karoline Pereira, Marília Silva Oliveira e o pesquisador Thiago da Silva Sampaio, vinculam o aumento da descoordenação federativa à conduta do chefe do executivo federal de responsabilizar “diretamente os governadores estaduais pelo agravamento da crise econômica, eximindo o governo federal de parte de sua responsabilidade”,¹⁷⁶ gerando conflitos e retaliação contra aqueles que se opunham às suas ideias.

Esse discurso parece ser parte da faceta populista do então chefe do executivo federal, seja para implementar sua agenda sem a necessidade de consenso com outros agentes, seja para manter sua base eleitoral em constante mobilização. Essa necessidade de mobilização, exige a apresentação de “inimigos”, para serem combatidos e criticados. Às vezes, o alvo é a imprensa; outras vezes, é o congresso nacional. Reiteradamente, o foco recai sobre o STF e, é claro, sobre os governadores que adotaram posturas divergentes das suas.

Rubens Glezer explica o cenário de descoordenação do executivo federal e o discurso propagado pela Presidência a partir das coligações partidárias. Normalmente, as alianças eleitorais seguem a lógica das coligações. No entanto, o então chefe do executivo federal, por não ter formado uma coligação partidária durante o período eleitoral e ter concorrido por um partido pequeno e sem tradição, baseou suas alianças de campanha em interesses circunstanciais. A maioria dos governadores eleitos em 2018 (15 de 27) apoiou o então chefe do executivo federal durante a campanha eleitoral. Contudo, logo no início de 2019, alguns desses aliados se tornaram opositores ferrenhos, especialmente os governadores de São Paulo, João Dória, e do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Outros foram eleitos justamente como opositores ao chefe do executivo federal, como o Governador do Maranhão, Flávio Dino. Todavia, ao longo da primeira metade do mandato, muitos outros governadores começaram a se distanciar gradualmente de governo federal. A “Carta aberta à sociedade brasileira em defesa da democracia” é uma demonstração disso¹⁷⁷.

Glezer analisa que desde o início de seu mandato, o chefe do executivo federal alimentou rivalidade com governadores, buscando disputar autorias ou o protagonismo

¹⁷⁶ PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, 2020, p. 668.

¹⁷⁷ 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. 401.

na inauguração de obras nos estados, por exemplo. Outras situações que o pesquisador da GV/SP cita são as reações irônicas diante do progresso das investigações contra o governador do Rio de Janeiro, e o compartilhamento, pelo senador Flávio Bolsonaro, de um vídeo que acusa o governador da Bahia de envolvimento na morte de um miliciano. Em sua retórica, o chefe do executivo federal já atribuiu aos governadores a responsabilidade pela implementação de políticas públicas ou pela resolução de crises, buscando se eximir de responsabilidades. Em meio aos pedidos de redução dos preços dos combustíveis, ele prometeu zerar os impostos federais, desde que os governadores concordassem em zerar a tributação estadual¹⁷⁸.

A pandemia de COVID-19 expandiu as condições para esse antagonismo federativo. A liderança discursiva foi um dos fatores para a descoordenação observada durante esse período, seja através de lives, tweets e suas redes sociais, o então chefe do executivo federal montou sua campanha de desinformação e *fake news*, construindo um discurso de inimigo e de guerra, colocando o vírus também como seu adversário.

Souza de Oliveira, argumenta que a política bolsonarista caminhou em direção contrária às orientações e entidades científicas, com um discurso negacionista dos avanços científicos visando o privilegiamento da economia em detrimento da saúde da população, tanto que durante o período de março de 2020 a janeiro de 2021, o então chefe do executivo federal fez 932 declarações falsas ou distorcidas relacionadas à pandemia. Entre essas declarações, incluem-se afirmações sobre a ineficácia do uso de máscaras e das medidas de isolamento social adotadas pelos estados e municípios, a defesa da "imunidade de rebanho" e a emissão de protocolos clínicos para o tratamento da COVID-19 sem embasamento científico¹⁷⁹. Souza de Oliveira entende que, no início da pandemia, haviam dois discursos opostos no governo federal: um liderado pelo chefe do executivo federal que adotava uma postura mais negacionista em relação à gravidade do vírus e da pandemia, enquanto o outro, liderado por Luiz Henrique Mandetta estava mais consciente da gravidade da situação, ainda que não abandonasse completamente a política base bolsonarista¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ SOUZA, Rodriane de Oliveira. A saúde no Brasil recente: elementos da política de (não) enfrentamento à Covid-19. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 35, 2021, p. 43.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 41.

A dinâmica entre o então chefe do executivo federal e seus ministros, especialmente Mandetta, ilustra bem o fenômeno do discurso de antagonismo e como o chefe do executivo federal colocou Mandetta na posição de inimigo: em março de 2021, durante uma transmissão semanal em suas redes sociais, o chefe do executivo federal defendeu o uso do "kit covid" contendo ivermectina, azitromicina e cloroquina. Ele simulou uma pessoa com falta de ar e sugeriu ironicamente que quem fosse contrário a essa medida e apresentasse sintomas de covid deveria procurar um hospital, seguindo o que, de forma irônica, ele afirmou ser a prescrição de Mandetta. Em maio do mesmo ano, o chefe do executivo federal repetiu a imitação de uma pessoa com falta de ar e criticou ironicamente o "protocolo do Mandetta", que, segundo ele, condenava o uso de cloroquina, recomendava que as pessoas ficassem em casa e, quando houvesse falta de ar, mandava ir para o hospital para serem entubadas. Isso com Mandetta ainda no governo, e posteriormente a sua exoneração em 16/04/2020, o chefe do executivo federal volta a citá-lo como “marqueteiro da Globo” e “garoto propaganda da Globo”¹⁸¹, devido ao fato do Mandetta incentivar a ida aos hospitais caso sinta falta de ar, consoante as recomendações médicas.

¹⁸¹ Em duas ocasiões, falando de tratamento precoce. A primeira em 07/01/2021: “É uma constatação de dezenas de milhares de médicos (...) outros não acreditam, tudo bem. Agora qual a alternativa? É ficar em casa e quando sentir falta de ar ir para o hospital como incentivava aqui a rede Globo com seu marqueteiro Mandetta? Você vai para o hospital fazer o que se não tem remédio? Não faz mal. Se não quiser tomar não tome, mas não fique falando besteira e tentando desestimular quem queira tomar. Não faz mal”. In: VENTURA, Deisy de Freitas; AITH, Fernando Mussa Abujamra; REIS, Rossana Rocha. A linha do tempo da estratégia Federal de disseminação da Covid-19. In: Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo: CEPEDISA-USP/Conectas Direitos Humanos, 2021, p. 117; e em 04/02/2021, transcrição de: “Deu certo, se não tivesse feito aquilo quantos teriam morrido? A mesma coisa lá na frente. Já tem estudos, não vou falar aqui pra evitar blabla né, que vai chegar a hora que vai se falar se tem eficácia ou não tem, e se falar que tem eficácia como viam alguns estudos, que falam em 70% de cura? Estamos com um pouco mais de 200 mil mortos, 140 mil pessoas poderiam ter sido salvas. Vai ficar com cara do que esse pessoal? E eu repito, se não faz mal, por que não tomar? O médico tá dizendo que não é específico para aquilo, e ele tem uma comprovação via observacional, que tá dando certo, por que não tomar? Por que ficar criticando? Ou tem que ir pra casa, esperar falta de ar, como dizia lá o garoto propaganda da Globo lá, o senhor Mandetta, pra voltar pro hospital? Voltar pro hospital pra quê se não tem remédio. Para ser entubado? Eu não sei o percentual de óbitos para pessoas em condições entubadas, mas é um percentual alto para pessoas entubadas entrarem em óbito. Pra que correr esse risco? Não sou médico, longe disso, muito pelo contrário. A minha atividade é outra, eu sou militar do Exército, mas por que não tomar? No meu prédio, mais de 200 pessoas pegaram Covid. Não sei se a maioria, a minoria, mas lá eu falava sobre esse tratamento e ninguém se quer foi pro hospital. Pra que correr esse risco? Alguns vão pra zombaria, capitão cloroquina... Deixa de ser otário. Nós estamos vivendo um momento de crise. É a vida que está em jogo. Então por que não fazer isso aí? Eu seria omissivo se eu não falasse isso agora. Pode ser que lá na frente falem: a chance é zero, era um placebo. Tudo bem, paciência, me desculpa, tchau pelo menos eu não matei ninguém. Agora se por ventura mostrar eficácia lá na frente, você que criticou, parte da imprensa vai ser responsabilizada pelo menos moralmente. E daí vão continuar me chamando de genocida, como alguns me chamam, 137 como fui chamado por meia dúzia de parlamentares do PSOL, que entrou inclusive com ação na justiça para que o Prefeito de Porto Alegre não usasse hidroxiclороquina. Olha o PSOL, é uma piada esse partido aí. Mas tudo bem”. In: *Ibidem*, p. 136-137.

Esse conflito dentro do governo, entre o ministério da saúde e a Presidência, reflete a resiliência dos arranjos institucionais diante da dicotomia entre os mecanismos e estruturas estabelecidos pela Constituição de 1988 e a nova abordagem bolsonarista sobre o federalismo. Na discordância entre Mandetta e o chefe do executivo federal, destacam-se essas perspectivas: uma baseada no federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição e outra que mistura *devolutions powers* com tendências autocráticas ao lidar com questões subnacionais, similar ao dualismo trumpista¹⁸².

O federalismo dual¹⁸³, caracterizado pela alocação exclusiva de competências, separando a atuação de diferentes autoridades verticais de acordo com áreas de política pública, é exemplificado pelos EUA, com o presidente Trump como promotor contemporâneo. Por outro lado, o federalismo cooperativo, marcado pela autonomia subnacional na implementação de políticas, mas com coordenação nacional, conforme apontado no primeiro capítulo. No contexto brasileiro, o modelo cooperativo predominante desde a Constituição de 1988 foi desafiado pela abordagem "bolsonarista", evidenciado pelo manejo da pandemia de COVID-19. O slogan "Mais Brasil, menos Brasília" seria interpretado como "menos intervenção da união em políticas públicas"¹⁸⁴. Além disso, os autores sugerem que o "presidencialismo imperial" do chefe do executivo federal também adotaria "uma postura schmittiana da política"¹⁸⁵, considerando os

¹⁸² ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 670.

¹⁸³ A literatura sobre federalismo é clara no sentido de que não há espaço para se pensar em um federalismo dualista no país. Nesse sentido: MACEDO, 2018, 165; BERNARDES, 2010, p. 262-263; ALMEIDA, 2005, p. 31. Para uma compreensão histórica do tema: BERCOVICI, 2004.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 667.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 668. Até mesmo na política de vacinação essa aproximação pode ser ilustrada: "A crise na política de vacinação deve ser compreendida no interior da geopolítica adotada pelo governo Bolsonaro, de alinhamento incondicional ao governo de Donald Trump, reproduzindo as críticas aos organismos internacionais, como a OMS, e as teorias conspiratórias contra a China, acusada de disseminar o vírus – além da negação da gravidade da pandemia e da eficácia das medidas não farmacêuticas de combate à disseminação do vírus". In: FLEURY, Sonia; FAVA, Virginia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, v. 46, 2022, p. 253.

opositores como inimigos a serem eliminados e exemplificado a partir de suas falas e discursos¹⁸⁶.

Por certo, o intuito desse subtópico não é mensurar em miúdos os ataques bolsonaristas aos governadores, prefeitos e seus ministros. Porém, um caso é bem exemplificativo da troca de farpas e conflito federativo durante o estado de calamidade: no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia. Na linha do tempo da COVID-19, feita pelo CEPEDISA e entregue à CPI da COVID-19, tem como data do primeiro registro de ataque feito pelo chefe do executivo federal aos governadores o dia de 22/03/2020, em que em entrevista à TV Record, afirmou o chefe do executivo federal: “Brevemente, o povo saberá que foi enganado por esses governadores e por grande parte da mídia nessa questão do coronavírus”¹⁸⁷, ao comentar sobre as medidas de isolamento nos estados. Ou seja, passado onze dias da declaração da pandemia, o então chefe do executivo federal ataca governadores que estão agindo de alguma maneira para combater um vírus letal, ao invés de dialogar e cooperar em prol de uma maneira combate mais efetiva. Não foi um caso isolado. Aos onze dias de pandemia, já era possível ter um exemplo dos ataques que perduraram durante o contexto pandêmico.

Na mesma entrevista, o chefe do executivo federal afirmou que não interferia no trabalho de Mandetta. Menos de um mês depois, em 16/04, houve a exoneração de Mandetta em razão da dissidência em relação à estratégia de combate à pandemia, especialmente na questão do uso antecipado da cloroquina, principal motivo da

¹⁸⁶ É elucidativo que o discurso do inimigo também esteve presente nas falas e ações do Chefe do executivo federal dos Estados Unidos. Semelhante ao federalismo bolsonarista, Ian Marsh argumenta que as ações governamentais de Donald Trump suscitaram preocupações sobre a centralização do poder na Presidência dos Estados Unidos, ameaçando a democracia e promovendo uma nova compreensão da federação estadunidense, historicamente caracterizada pela descentralização. Vale destacar que esta análise não se limita ao período da pandemia. As ações autoritárias mencionadas pelo autor incluem (i) a tentativa de impor políticas de migração sem o apoio dos estados e restringir a liberdade de imprensa, desafiando os princípios do federalismo e da liberdade de expressão; (ii) propostas de deportar "milhões e milhões" de imigrantes, o que representa uma ameaça aos direitos civis e à integridade do sistema de imigração; e (iii) ameaças de reformar leis de difamação e retirar a cidadania de manifestantes políticos, o que poderia minar a liberdade de expressão e os direitos políticos dos cidadãos. In: MILLHISER, 2017.

¹⁸⁷ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 47.

exoneração, conforme livro publicado pelo próprio Mandetta que conta os bastidores desse período¹⁸⁸.

Analisando esses discursos do chefe do executivo federal e a coordenação durante o contexto de crise, Couto, Correia e De Pádua Carrieri asseveram que a baixa capacidade de coordenação federativa e articulação com os entes subnacionais foi manifesta a partir do desinteresse distributivo e integrativo “(...) o que ficou explícito no esforço de criticar a atuação dos governadores e prefeitos em função dos resultados econômicos negativos advindo das medidas de prevenção adotadas”¹⁸⁹. Ao passo que, para os autores a inércia do chefe do executivo federal na atuação no contexto de crise, e anticoperação “justificada pela frágil articulação política e pelos altos riscos de resultados negativos advindos da crise na economia, mostrou-se como uma situação favorável para inverter a lógica de responsabilização, resguardando sua imagem política ante ao eleitorado”¹⁹⁰, caminhando em sentido contrário a uma cooperação.

Conforme analisamos no primeiro capítulo, os mecanismos de natureza política do federalismo brasileiro, decorrem disso, coordenação e consenso. Em razão disso, a capacidade de coordenação e de consenso do chefe do executivo federal depende da formação de coalizão partidária, também visando a implementação de sua agenda no Congresso e ditando o grau de cooperação com os governadores.

O fato de o chefe do executivo federal não ter tido essa coalizão, somado ao fato de propagar inerentemente o discurso do inimigo em suas falas e o contexto de crise devido à COVID-19, possibilitou uma nova forma de governo que a literatura convencionou chamar de “infralegalismo autoritário”. Oscar Vilhena, Rubens Glezer e Ana Laura Pereira Barbosa, entendem por infralegalismo autoritário o fenômeno caracterizado pelo abuso, especialmente de poder discricionário na emissão de

¹⁸⁸ Conforme consta: “O Palácio do Planalto passou a ser frequentado por médicos bolsonaristas. (...) Ele queria no seu entorno pessoas que dissessem aquilo que ele queria escutar”, em alusão ao que mais tarde seria chamado de “assessoramento paralelo”, seguindo: “Nunca na cabeça dele houve a preocupação de propor a cloroquina como um caminho de saúde. A preocupação dele era sempre ‘vamos dar esse remédio porque com essa caixinha de cloroquina na mão os trabalhadores voltarão à ativa, voltarão a produzir’. (...) o projeto dele para combate à pandemia é dizer que o governo tem o remédio e quem tomar o remédio vai ficar bem. Só vai morrer quem ia morrer de qualquer maneira”. In: MANDETTA, Luiz Henrique. **Um paciente chamado Brasil: os bastidores da luta contra o coronavírus**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020, p. 144-145.

¹⁸⁹ COUTO, Felipe Fróes; CORREIRA, Gabriel Farias Alves; DE PÁDUA CARRIERI, Alexandre. O Antílides: Da liderança discursiva presidencial à descoordenação federativa para o combate à Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, 2022, p. 10

¹⁹⁰ Ibidem, p. 11.

decretos¹⁹¹. Os autores apontaram que a quantidade de decretos promulgados pelo governo Bolsonaro no primeiro ano de seu mandato excedeu aqueles emitidos pelos governos anteriores no mesmo período. Enquanto Bolsonaro emitiu 537 decretos, FHC emitiu 408, Lula 383 e Dilma 240¹⁹².

A maneira não cooperativa do executivo federal à época, foi a razão para que os pesquisadores o vissem como um teste para o presidencialismo de coalizão, assim como o “maior teste de resiliência desde 1988”. Vieira, Glezer e Barbosa, verificaram como se deu a governabilidade do então chefe do executivo federal, notadamente, em sua primeira metade do mandato. O intuito foi analisar como a relação entre poderes foi articulada, em que basicamente, para suprir as dificuldades na arena legislativa e implementar sua agenda, o chefe do executivo federal “(...) abusou dos poderes discricionários da Presidência, empregou ações parainstitucionais, assim como buscou impedir a implementação de políticas, muitas delas de origem constitucional, contrárias à sua orientação ideológica”¹⁹³.

Esse diagnóstico de Vieira, Glezer e Barbosa, pode ser correlacionado com as medidas provisórias que tentaram cercear a autonomia dos entes subnacionais que, em alguns casos, chegaram ao STF que se manifestou em favor dos entes, conforme veremos no próximo capítulo com maiores detalhes.

O maior exemplo de embate com os entes subnacionais, foi o estabelecido com os governadores do estado de São Paulo, Maranhão e do consórcio do nordeste, que “tomaram decisões que geram competição horizontal e vertical por escassos insumos para o combate à COVID-19”¹⁹⁴. Isso resultou em atrasos na aquisição de vacinas, dificuldades na obtenção de insumos hospitalares e dos necessários para enfrentar a pandemia, e um alto risco de escassez de medicamentos cruciais para pacientes entubados em Unidades de Terapia Intensiva (UTIs). Ao invés de concentrar esforços na crise sanitária e garantir uma coordenação mais eficaz entre as diferentes esferas de governo e partes envolvidas, tanto o ministério da saúde quanto a presidência da república mostraram maior preocupação com questões político-ideológicas.

¹⁹¹ VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **NOVOS ESTUDOS CEBRAP**, v. 3, 2022, p. 592.

¹⁹² *Ibidem*, p.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 596.

¹⁹⁴ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 672.

A falta de coordenação entre o governo federal e os governos subnacionais resultou na necessidade de acionar o judiciário para resolver os conflitos entre as diferentes unidades da federação. Coube ao STF decidir sobre a competência dos diferentes níveis de governo para legislar e implementar medidas sanitárias de combate à pandemia, como visto no julgamento da ADI 6341.

Federalismo cooperativo, Senhor Presidente, exige diálogo, exige liderança política. E a cooperação entre os entes federados, a toda evidência, não pode ser imposta por lei (...) Então, Senhor Presidente, eu entendo que é preciso prudência, é preciso ponderação, é preciso responsabilidade de todos os envolvidos e, sobretudo, diálogo para que este Federalismo cooperativo, que foi implantado pela Constituição de 1988, possa efetivamente funcionar¹⁹⁵.

A passagem da decisão invoca o federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal, destacando a necessidade de diálogo, liderança e compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo no enfrentamento da pandemia, conforme o modelo constitucional. Voltando-se ao início desse subcapítulo, a reação bolsonarista foi enxergar o STF como seu inimigo, responsabilizando a Corte por, supostamente, tê-lo proibido de poder agir durante o contexto de calamidade, alegando que se o STF não tivesse intervindo, ele teria agido e o país estaria em uma situação completamente diferente¹⁹⁶.

A ADI 6341 é um exemplo dentro do que Vieira, Glezer e Barbosa, encaixaram como o segundo ato da supremocracia, chamada de responsiva. Esse segundo ato é caracterizado pela tentativa do então chefe do executivo federal de superar as dificuldades na arena legislativa e implementar sua agenda, o qual acabou abusando dos poderes discricionários e empregando ações para institucionais, o que vimos anteriormente que é o que caracteriza o infralegalismo autoritário. Essas tentativas de impor sua agenda, entendendo pela superioridade do político em vez do científico no contexto de pandemia, chegaram ao STF¹⁹⁷.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 15 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 nov. 2020.

¹⁹⁶ Nós estamos fazendo tudo o possível apesar do Supremo ter me proibido de fazer isso. Eu estou cometendo um crime por ajudar. (...) Há poucos meses atrás o Brasil era o país em que mais morria, agora estamos na casa do 22º, 23º lugar, o que que leva a isso, tratamento precoce, que é demonizado pelo João Dória e tantos outros. (...) Não tem nenhum remédio ainda reconhecido cientificamente, mas experimentalmente nós temos notícias da ivermectina, hidroxiclороquina, e onde está se usando isso a morte ter caído vertiginosamente, e tanto é que o Brasil já não é mais o primeiro em número de mortes por milhão de habitantes. In: VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 126.

¹⁹⁷ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2022, p. 595-601.

Assim, não somente a ADI 6341 pode ser citada, como também a ADPF 672 que entendeu pela necessidade do exercício do poder discricionário da administração pública, seguir critérios racionais e científicos, como governadores e prefeitos já tinham alertado. Ainda, ao impedir o negacionismo bolsonarista, o STF decidiu pela obrigatoriedade da vacinação, estabelecendo tanto a impossibilidade de que crenças ou convicções pessoais impeçam os pais de vacinarem seus filhos pelas ADIs 6586 e 6587, sendo outro caso de controvérsia federativa em que alguns entes subnacionais se pronunciaram de maneira contrária à proibição de vacinação. Nessa linha, o STF decidiu pela possibilidade de os entes subnacionais importarem e distribuírem vacinas por conta própria, desde de que de acordo com o plano federal de vacinação, pela ADPF 770, devido à omissão do executivo federal na implementação da vacinação.

Nessa relação conturbada com os governadores e a falta de diálogo à promoção de políticas públicas conjuntas, o chefe do executivo federal tentou impedir as medidas de restrição de alguns estados, com a justificativa de que o fechamento de atividades não essenciais demandaria lei aprovada pelo legislativo e que a Constituição autorizaria apenas ao chefe do executivo federal adotar medidas tão restritivas quanto à decretação dos estados de sítio e de defesa. Essa ação, ADI 6764, ficou conhecida pelo “erro grosseiro”, nas palavras do ministro relator Marco Aurélio, visto que a petição inicial foi assinada pelo próprio chefe do executivo federal, e não pelo Advogado geral da união (AGU), sequer cabendo o saneamento processual. É uma ação que exemplifica a relação de descoordenação federativa personificada até para atos em juízo da Presidência, com o intuito de impedir os entes de fazer políticas públicas eficazes e pautadas cientificamente para o combate ao vírus. O vácuo da coordenação do chefe do executivo federal, foi evidenciado no voto do relator: “Ante os ares democráticos vivenciados, impróprio, a todos os títulos, é a visão totalitária. Ao Presidente da República cabe a liderança maior, a coordenação de esforços visando o bem-estar dos brasileiros”¹⁹⁸.

Ainda, diversos estados propuseram ações contra a união alegando que o ente federal interrompeu o custeio de leitos de UTI para pacientes de COVID-19 e demorava em responder às solicitações à habilitação de novos leitos, transferindo o ônus da oferta desse serviço aos estados. Em sede liminar, a ministra Rosa Weber atendeu aos pleitos

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6764**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6764Decisa771o.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

dos estados autores das ações, ordenando o restabelecimento do financiamento federal para os leitos de forma proporcional aos demais estados, além de determinar a análise imediata dos pedidos para habilitação de novos leitos. A ministra considerou que a redução do financiamento em meio ao agravamento da pandemia representaria uma omissão por parte do governo federal, colocando em risco a saúde da população.

Adicionalmente, nos referidos julgamentos, foram feitas críticas contundentes ao governo federal:

Esse cenário de incompreensível recusa da união em assumir o protagonismo da coordenação da ação dos Estados e municípios no enfrentamento conjunto da pandemia da COVID-19 sofre, agora, o agravamento decorrente da redução dos investimentos federais no financiamento dos leitos de UTI para pacientes com COVID-19 no âmbito da rede hospitalar pública dos Estados-membros. (...) O discurso negacionista é um desserviço para a tutela da saúde pública nacional (...)

Em tema de saúde coletiva, o elã do federalismo de cooperação impõe ao governo federal *‘atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas (...), em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública’* (ADPF 672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário). (...)

Portanto, é de se exigir do governo federal que suas ações sejam respaldadas por critérios técnicos e científicos, e que sejam implantadas, as políticas públicas, a partir de atos administrativos lógicos e coerentes. E não é lógica nem coerente, ou cientificamente defensável, a diminuição do número de leitos de UTI em um momento desafiador da pandemia, justamente quando constatado um expressivo incremento das mortes e das internações hospitalares¹⁹⁹.

Esses acontecimentos refletem tanto um conflito federativo, quanto uma federação política, de disputas sobre conceitos e sentidos da constituição, nos remetendo a necessidade de uma lente dinâmica sobre os arranjos institucionais, conforme citado anteriormente. O diálogo das fontes, literatura, jurisprudência e documental, especialmente no estudo do CEPEDISA, nos permitem analisar atos de governo, atos normativos e atividades da Presidência contrárias às recomendações científicas, de maneira crítica e convergente com o que a literatura entende por federalismo bolsonarista.

Assim, dado o discurso do inimigo propagado pelo chefe do executivo federal e a falta de cooperação dos entes subnacionais, restou analisarmos a exclusão desses entes

¹⁹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3483**. Relator: Ministra Rosa Weber, 09 mar. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3483deciso.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

nos espaços de decisões para caracterizarmos o federalismo bolsonarista, conforme elucidado por pesquisadores da GV/SP e UFABC. É a tarefa do próximo subtópico.

2.2.2. Exclusão dos entes subnacionais dos espaços de decisões

Vimos que tanto a literatura, quanto às razões de voto colacionadas nesta pesquisa, caminha no sentido de omissão por parte do executivo federal, o qual deixou de agir para reduzir sua responsabilidade nas políticas públicas, mas tentando manter a centralização das decisões políticas no ente federal. Esse novo modelo mudou o paradigma do federalismo constitucional e teve como resultado o enfraquecimento da participação dos entes subnacionais nas deliberações e no controle das decisões políticas.

Por certo, o fato da não cooperação entre os entes e as disputas judiciais no sentido de um confronto federativo conforme analisado anteriormente, já caminha no sentido de uma exclusão de estados e municípios nos espaços das decisões, já que a união tentou concentrar as decisões que afetam entes subnacionais no combate ao vírus. As ACOs mencionadas, sobre o corte de financiamento de leitos estaduais no contexto de crise, e as ADIs 6586 e 6587, sobre a proibição por parte da união da política de vacinação, e a ADI 6764, sobre a tentativa de impedir medidas restritivas por parte dos estados em seus territórios, demonstram a exclusão dos entes subnacionais nas políticas de combate à pandemia que tiveram que acionar o STF para garantir a continuidade de um combate científico ao vírus.

Agora, a exclusão dos espaços de decisões pode ser elucidada a partir da atuação do Conselho Estadual dos Secretários de Saúde (CONASS) durante o estado de calamidade. É interessante frisar que a lei n. 8412 cria colegiados importantes à garantia de participação social, garantindo ao CONASS a vinculação ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), sendo intrínseca a relação entre ministério da saúde e o CONASS.

Conforme relatado no primeiro capítulo, a união, ao longo de três décadas de federalismo cooperativo, apoiou iniciativas de coordenação interfederativa, sendo o próprio CONASS um exemplo disso. Os órgãos de coordenação na área da Saúde, seja em nível estadual quanto municipal, se estabelecerem como uma união de forças tanto para formular estratégias conjuntas voltadas para cada especificidade local, considerando o intercâmbio de informações e a cooperação técnica, quanto para fomentar o aumento de representatividade e do poder de negociação dos entes subnacionais junto ao governo

federal na definição de políticas públicas de saúde, atuando como uma força política. Devido a essa rede interfederativa, tanto de cooperação quanto de comunicação, em 2019 o Health Security Index classificou o Brasil como o país latino-americano mais bem preparado para lidar com emergências em saúde pública²⁰⁰.

A despeito do relatório do Health Security Index e da cooperação interfederativa estabelecida constitucionalmente, no período de pandemia, houve falta de colegialidade no Comitê de Crise da COVID-19, responsável por supervisionar e monitorar os impactos do vírus. Segundo Glezer, a nomeação de pessoas sem experiência para os cargos decorrentes do ministério da saúde “(...) resultou em uma ampla subutilização do orçamento para o combate à pandemia”, no qual em julho de 2020, “(...) aproximadamente 65% dos recursos disponíveis a esse fim, não tinham sido utilizados”²⁰¹. Fleury e Fava também seguem o mesmo entendimento, e asseveram que a ocupação por militares em cargos de direção e sem experiência na área da saúde, resultou em uma mudança significativa na forma como a pasta operava. Decisões passaram a ser tomadas sem considerar a participação dos conselhos estabelecidos no modelo de governança do sistema de saúde, sendo conduzidas pelos militares e por profissionais, médicos e empresários estranhos à burocracia pública²⁰².

Na mesma linha, Censon e Barcelos argumentam que não havia espaços para diálogos, dado que um ministro da saúde foi demitido de seu cargo, em plena pandemia, sendo uma das razões à demissão a busca por coordenações com os entes federativos, demonstrando que “No modelo bolsonarista não havia espaço para um ministro como Henrique Mandetta, que realizava reuniões semanais com o CONASS e CONASEMS em uma tentativa de articular as ações para o enfrentamento da crise”²⁰³.

A falta de diálogo e de cooperação por parte do executivo federal, pode ser vislumbrada a partir da pesquisa publicada na *The Lancet Regional Health – Americas*, em que os pesquisadores destacaram que, embora tenha havido um aumento significativo no financiamento para os entes subnacionais devido ao contexto de calamidade da saúde público, resultando em um fortalecimento da força de trabalho e da infraestrutura

²⁰⁰ NUCLEAR THREAT INITIATIVE & JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. **Global Health Security index**: building collective action and accountability. 2019, p. 26.

²⁰¹ GLEZER, 2021, p. 414-415.

²⁰² FLEURY; FAVA, 2022, p. 258.

²⁰³ CENSON, Dianine; BARCELOS, Marcio. O papel do Estado na gestão da crise ocasionada pela COVID-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre União e Municípios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**G&DR. V. 16, N. 4, 2020, p. 59.

relacionada à saúde, esse recurso não foi direcionado de forma eficaz para impedir a redução nos procedimentos de diagnóstico e rastreamento do vírus, assim como sua distribuição não foi realizada de maneira equitativa entre os entes da federação, exacerbando as desigualdades regionais²⁰⁴.

Por certo, as mudanças nas lideranças do ministério da saúde e nas relações estabelecidas por cada ministro com os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal do SUS, tiveram impacto na forma de condução da crise. Durante o início da pandemia, por exemplo, o ex-ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, conduzia reuniões semanais com esses dois grupos, visando coordenar as ações para enfrentar a crise sanitária. No entanto, com a posse de Nelson Teich, a coordenação federativa se deteriorou, sendo que o representante do CONASS sequer foi convidado para a posse do novo ministro²⁰⁵. Teich pediu demissão enquanto o chefe do executivo federal proclamava “quem manda sou eu”, reafirmando sua suposta autoridade na prescrição de medidas e na definição, apesar das instruções científicas, da lista de atividades essenciais²⁰⁶.

Após a nomeação de Eduardo Pazuello como ministro da saúde e as polêmicas relacionadas à preferência pela vacina da Oxford/AstraZeneca, produzida pela Fiocruz e vinculada ao ministério da saúde, em detrimento da CoronaVac, produzida pelo Instituto Butantan e vinculada à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, liderada por um adversário político do chefe do executivo federal durante a pandemia, o CONASS emitiu uma carta exigindo que o Programa Nacional de Imunizações (PNI) incluísse todas as vacinas aprovadas pela ANVISA²⁰⁷. Fleury e Fava apontam que da nomeação de Pazuello, foi um dos períodos com maior número de militares dentro do ministério da saúde, dado que o então ministro “(...) levou consigo quase três dezenas de militares que assumiram postos de comando, com total desconhecimento do SUS, do PNI e das políticas de saúde”²⁰⁸.

Outro caso envolvendo a CONASS, ocorreu após a publicação, pelo ministério da saúde, da “Nota informativa 9/2020-SE/GAB/SE/MS - Orientações para manuseio medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19”, o qual havia

²⁰⁴ BIGONI; MALIK; TASCA; BALEIRO; SCHESARI; GAMBERDELLA; MASSUDA, 2022, p.7.

²⁰⁵ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 671.

²⁰⁶ FLEURY; FAVA, 2022, p. 254-255.

²⁰⁷ Ibidem, p. 255.

²⁰⁸ Ibidem.

incluído a cloroquina e seu derivado, hidroxicloroquina, no protocolo de tratamento para pacientes com sintomas leves do vírus. A linha do tempo feita pela CEPEDISA, informa que posteriormente à publicação desta nota, ela foi substituída e removida do portal do ministério da saúde, juntamente com outros documentos, após a instalação da CPI da COVID-19 no senado federal, permanecendo disponível em outros sites e captado pelo estudo da CEPEDISA. No mesmo dia da publicação da nota, o CONASS afirmou que o documento não contou com contribuições técnicas, que não se baseava em evidências científicas e nem foi acordado pelos entes federativos, fazendo duas questões: “Por que estamos debatendo a cloroquina e não a logística de distanciamento social?” e “Por que estamos debatendo a cloroquina em vez de pensar um plano integrado de ampliação da capacidade de resposta do ministério da saúde para ajudar os estados em emergência?”²⁰⁹.

Após Marcelo Queiroga assumir o cargo de ministério da saúde, o CONASS enviou uma mensagem de congratulações a Queiroga, enfatizando a importância de uma coordenação nacional para lidar com a pandemia, baseada em evidências científicas e focava na prevenção de novos casos de COVID-19, no diagnóstico e na assistência a todos os brasileiros. O CONASS também destacou que o SUS opera sob um modelo de gestão tripartite e que, ao longo de 2020, havia alertado o ministério em diversas ocasiões sobre os riscos da falta de coordenação das ações para uma abordagem unificada e coerente no combate à pandemia²¹⁰.

Em relação ao movimento de transição de modelos de arranjos federativos, que visava diminuir os espaços de participação, negociação e diálogo com os demais níveis de governo, o então presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro João Otávio de Noronha, defendeu a necessidade de um maior diálogo institucional entre os entes da federação no combate à pandemia²¹¹. O próprio STF reconheceu, na ADPF 754, a necessidade de um maior diálogo institucional entre os membros da federação. Isso ocorreu devido à compreensão de que os conflitos entre os entes federativos e a busca por centralização dificultavam a gestão compartilhada da crise sanitária, gerando

²⁰⁹ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 57.

²¹⁰ CONASS (Conselho Nacional de Secretaria de Saúde). Mensagem ao novo Ministro da Saúde – Dr. Marcelo Queiroga. CONASS, Brasília: 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conass.org.br/mensagem-ao-novo-ministro-da-saude-dr-marcelo-queiroga/>.

²¹¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **No combate à pandemia, presidente do STJ defende mais diálogo entre os entes federativos e menos intervenção da Justiça**. Brasília: 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/No-combate-a-pandemia--presidente-do-STJ-defende-mais-dialogo-entre-os-entes-federativos-e-menos-intervencao-da-Justica.aspx>.

desconfiança e insegurança institucional, no âmbito do PNI; ressaltando ainda a possibilidade de atuação autônoma das autoridades locais para o enfrentamento da emergência, especialmente na hipótese de omissão do governo central ou em situações que exijam medidas de caráter urgente.

Os exemplos mencionados ilustram a ausência de engajamento por parte do executivo federal em ampliar os espaços de participação das secretarias de saúde. Ao mesmo tempo que também evidenciam a resiliência do CONASS e do CONASEMS, que recorreram a notas e declarações públicas para se opor às políticas do governo federal, representado pelo ministério da saúde, e para defender a expansão dos espaços de participação dos governos subnacionais e o respeito às diretrizes do SUS. Essas ações representam uma mudança no equilíbrio de poder político no Brasil, alterando o modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

2.3. Conclusão Parcial

A partir da metodologia de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, o presente capítulo teve como objetivo descrever as principais características do federalismo bolsonarista, a fim de fazer um contraste com o federalismo cooperativo, explanado no primeiro capítulo desta dissertação. A referida metodologia foi utilizada visando trazer uma análise dinâmica, qualitativa e comparativa da federação, dado que enxergar a federação de maneira apolítica, não seria condizente com o próprio conceito de federalismo bolsonarista, visto que relaciona tanto o direito, quanto a política em seu cerne.

Vimos que um dos pontos principais da metodologia é a apresentação de quadros comparativos e análise combinadas entre o papel dos arranjos nas explicações para determinar o fenômeno, no caso, o federalismo bolsonarista comparado com o federalismo cooperativo. As distinções de tais modelos federativos, podem ser melhor demonstradas a partir de quatro tópicos analíticos (Quadro 1), que se baseiam na análise de Lopreato, relativamente às transformações do pacto federativo, quanto a: (i) repartição da receita tributária; (ii) poder de regulamentação federal; (iii) interação entre estados e municípios; (iv) configuração das relações da união com os entes subnacionais²¹².

Lopreato destaca que desde a fundação do estado brasileiro, o governo federal tem desempenhado um papel central. Isso contrasta com as diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988, que defendem uma descentralização federativa, com maior participação dos estados e municípios na receita tributária e na execução orçamentária. Entretanto, durante os anos Fernando Henrique Cardoso, a união utilizou seu poder jurisdicional constitucional para reformular a estrutura federativa existente. Esse novo modelo, no qual “a posição federal de ditar a conduta e os governos subnacionais de seguirem o movimento”²¹³, se estabeleceu desde então e foi contraposto pelo federalismo bolsonarista.

O federalismo bolsonarista tem como característica três elementos: (i) a redução da colaboração entre os diferentes níveis de governos; (ii) a exclusão dos entes subnacionais nas instâncias decisórias, com a concentração dessas decisões na união e

²¹² LOPREATO, 2022, p. 2.

²¹³ Ibidem, p. 28.

(iii) a formulação de um discurso que identifica inimigos para a mobilização do eleitorado.

Sobre a conjugação desses elementos com a análise de Lopreato, temos que nenhum item caracterizador do federalismo bolsonarista diz respeito às alterações no cenário de concentração fiscal, tendo como consequência, a dependência financeira subnacional ou regulatória em relação à união. Por outro lado, houve um processo de mudança significativa nas interações entre o governo central e os entes subnacionais, bem como, na relação entre estados e municípios.

A partir disso, proponho o seguinte quadro comparativo:

| Tópicos de análise do pacto federativo | Federalismo Cooperativo de 1988 | Federalismo Bolsonarista |
|--|---|--|
| Repartição da receita tributária | (i) Concentração da participação da união; crescimento da participação municipal ao longo das décadas; e redução proporcional da participação estadual; (ii) Consequente assimetria de poder entre entes federados | Sem alteração. |
| Poder de Regulação Federal | Competência legal da união para regular diferentes áreas das políticas públicas | Sem alteração. |
| Interação entre estados e municípios | (i) Expansão das atribuições dos municípios e redução da influência política dos estados; (ii) Enfraquecimentos dos vínculos entre governadores e prefeitos; (iii) Fortalecimentos das relações diretas entre municípios e união, com uma certa ambiguidade ²¹⁴ quanto ao papel dos estados. | (i) Retorno da influência política dos estados, assumindo o papel principal na coordenação da resposta à pandemia; (ii) Início da formação de parcerias entre estados vizinhos. |

²¹⁴ Por “ambiguidade”, nos referimos tanto pela inflexão do poder estadual nos anos 90, em que os “Barões da federação”, como chamou Abrucio, sofreram perda gradativa de relevância, quanto pela divergência literária sobre o tema. Bercovici entende que alguns autores entenderam que após a Constituição de 1988, houve uma retomada do federalismo estadualista. O autor discorda desta afirmação, encarando-a como um exagero e destaca que a prática do federalismo sob a Constituição de 1988 tem sido diferente do texto constitucional, apontando para a diversidade de interpretações e aplicação do federalismo na realidade política brasileira pós 88, incluindo o papel dos governadores. Para estas informações, ver: LOPREATO, 2020, p. 28; BERCOVICI, 2004, p. 95.

| | | |
|--|--|---|
| Configuração das relações da união com os entes subnacionais | <ul style="list-style-type: none"> (i) Transferência da responsabilidade pela execução orçamentária e implementação de políticas públicas para os governos locais; (ii) Fortalecimento do papel central da união na coordenação federativa através de instrumentos de regulamentação, incentivo e financiamento; (iii) Interação direta (vertical) da união com estados e municípios; (iv) Limitação da autonomia fiscal das entidades locais. | <ul style="list-style-type: none"> (i) Divisão de responsabilidades, com uma descentralização forçada para estados e municípios e uma diminuição da intervenção federal devido ao enfraquecimento intencional dos mecanismos de coordenação federativa; (ii) Postura autocrática da união, sem diálogo com os governos locais; (iii) Busca por conflito intergovernamental aberto e rejeição à negociação institucional. |
|--|--|---|

No que diz respeito ao primeiro processo de transformação, conforme vimos no primeiro capítulo, o modelo federativo estabelecido após a redemocratização foi caracterizado por um duplo movimento: descentralização na execução orçamentária e implementação de políticas públicas, com um forte enfoque nos municípios, ao mesmo tempo em que houve uma centralização na definição das políticas públicas (de uma maneira geral), na elaboração de normas para sua gestão e na alocação de recursos financeiros.

Vimos ainda que o federalismo desenhado pela Constituição de 1988 resulta no compartilhamento de competências entre os entes federativos, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, tornando essencial garantir a cooperação e coordenação intergovernamental. No caso do SUS, a distribuição compartilhada de responsabilidades entre os entes segue o princípio da subsidiariedade, buscando assegurar a execução das ações estatais no nível mais próximo possível dos cidadãos, para facilitar a transparência e a participação social. Essa estrutura de colaboração entre os níveis de governo e vigilância epidemiológica, era até então a forma com que o executivo federal coordenava o país em choques decorrentes de surtos ou doenças, como os da Influenza e Zika, obtendo sucesso nesses casos²¹⁵.

O federalismo cooperativo, pautado na colaboração e coordenação por parte da união em outras crises epidemiológicas, foi modificado pelo federalismo bolsonarista, o

²¹⁵BIGONI; MALIK; TASCA; BALEEIRO; SCHESARI; GAMBERDELLA; MASSUDA, 2022, p. 2

qual diminuiu o papel de coordenação do ministério da saúde no combate à COVID-19. Essa escolha pautou-se nos três pilares que definem o federalismo bolsonarista, caminhando em sentido contrário à identidade constitucional do arranjo federativo, qual seja: a cooperação por parte de todos os entes e a coordenação por parte da união na execução de políticas públicas - em contexto de crises epidemiológicas -.

Essa dinâmica do federalismo bolsonarista afetou o pacto federativo devido à tentativa de centralização forçada pelo chefe do executivo federal e à resposta mal preparada em relação aos governos locais e regionais. Tais fatos realçam o argumento da conjugação das crises no contexto pandêmico e resultou em reações, as quais indicaram um aumento na iniciativa política dos estados²¹⁶, especialmente na coordenação das respostas dos municípios à COVID-19, e também uma maior cooperação entre estados na formulação de medidas de combate²¹⁷, a qual analisaremos no próximo capítulo.

²¹⁶ Conforme já aludido, não foram só as reações dos entes subnacionais que podem indicar uma resistência ao Chefe do executivo federal neste contexto de pandemia. Veremos com mais detalhes no próximo tópico. Contudo, o interessante de se refletir sobre as reações e pensar em um federalismo de resistência, é aproximar o contexto desta pesquisa, isto é, de crise democrática, ao que Chueiri preceitua de “sentido produtivo da crise”. Para ela, “a democracia constitucional deve ser enfrentada como algo que se constitui na e com a crise e empreende um permanente julgar ou decidir ou discernir”, visto que “a crise da democracia constitucional é, portanto, produtiva em sua ambivalência e ao produzir decisões que comprometem (n) o presente e prometem (n) o futuro”. In: CHUEIRI, 2024, p. 67.

²¹⁷ É interessante ressaltar que as reações analisadas no terceiro capítulo estão intrinsecamente ligadas ao conceito de Estado Federal ou federalismo. No primeiro capítulo, vimos que Bercovici entende o Estado Federal como a igualdade entre esferas de governo, com a Constituição prevalecendo sobre todas elas. Nesse arranjo, as responsabilidades são compartilhadas devido ao design cooperativo do sistema. Quando algum ente da Federação se omite de suas atividades, o custo político recai sobre as demais esferas. In: BERCOVICI, 2004, p. 29.

3. TRÊS CONSEQUÊNCIAS DO FEDERALISMO BOLSONARISTA E/OU UM CONCEITO INOVADOR: FEDERALISMO DE RESISTÊNCIA

3.1. Possíveis relações causais entre o federalismo bolsonarista e o federalismo de resistência: *process tracing* e pesquisa qualitativa

Neste capítulo, apresentamos a perspectiva teórica e metodológica que fundamenta o argumento central da pesquisa. A decisão de combinar abordagens teóricas e procedimentos metodológicos foi motivada não apenas por tentar conjugar uma visão dinâmica do arranjo, caminhando em sentido contrário ao que a literatura dos manuais de direito constitucional²¹⁸ vem produzindo, mas também pela intenção de integrar essas duas dimensões – teoria e metodologia - e desenvolvê-las de maneira conjuntas. Isto é, em termos teóricos, concentramo-nos no debate sobre o federalismo e o impacto sofrido por esse desenho devido à crise da COVID-19. Em termos metodológicos, lançamos mão de uma ferramenta que permita conjugar (i) tanto uma visão dinâmica do arranjo, como analisada no capítulo anterior, da perspectiva dos arranjos institucionais no contexto do federalismo cooperativo e do federalismo bolsonarista, (ii) quanto uma visão das consequências desta dinâmica da perspectiva de um federalismo de resistência, sendo este a novidade desta dissertação.

Assim, sob a ótica metodológica, optamos por uma abordagem longitudinal, visando rastrear o desenvolvimento de um processo e seus efeitos sobre o fenômeno em análise, que, nesse caso, é o federalismo no contexto da pandemia. Para isso, utilizamos a técnica de *process tracing*, que consiste em observar os traços deixados por determinado fenômeno, em uma relação causal. Trata-se, então, de uma ferramenta metodológica qualitativa, visto que, abarcar toda os acontecimentos da pandemia, em uma pesquisa quantitativa, não seria possível devido o tempo da pesquisa e nem necessário para estabelecer a relação que pretendemos, que é: a lógica por trás do federalismo bolsonarista, desafiou e caminhou em sentido contrário ao que entendemos por

²¹⁸ Alguns artigos jurídicos da literatura mais especializada sobre federalismo também incorrem na mesma limitação de compreender o arranjo federativo de forma pouco ou nada dinâmica, isto é, essencializada. Tais como: SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009; SOARES, Márcia Miranda. Formas de Estado: federalismo. In: Ricardo Fabrino Mendonça; Eleonora Schettini Martins Cunha. (Org.). *Introdução à Teoria Democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, v.1., 2018; GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, p. 1-19.

federalismo cooperativo. A consequência desse embate, é o que chamamos de federalismo de resistência.

Esse embate entre os federalismos foi evidenciado pelos autores do termo “federalismo bolsonarista”, o qual entenderam haver duas visões distintas de federalismo: aquela representada pelo SUS, fundamentada na Constituição Federal de 1988, e a visão bolsonarista que mescla “mais Brasil e menos Brasília” com autocratismo ao lidar com as necessidades, reivindicações e posições políticas dos demais entes federativos²¹⁹. O cerne da presente pesquisa é ir no resultado desse embate.

Portanto, trata-se de uma relação consequencialista na qual o *process tracing* deve ser empregado de maneira apropriada., sendo necessário para isto “(...) definir bem o caso (ou casos) a analisar, o que significa, em outras palavras, delimitar temporal e especialmente a ocorrência do mecanismo”²²⁰. Como mencionado anteriormente, nosso foco é entender as consequências do confronto entre o federalismo cooperativo e o federalismo bolsonarista, que chamamos de federalismo de resistência. Para isso, é crucial analisar como esses arranjos, que são opostos entre si, surgiram e qual é o significado deles. Os dois capítulos anteriores buscaram atingir esse objetivo, contrastando a visão de federação presente na Constituição de 1988 com a abordagem adotada pelo chefe do executivo federal durante a pandemia da COVID-19. Neste capítulo, nosso objetivo é analisar as consequências desse confronto e como isso se manifestou na prática, conforme determinada a metodologia *process tracing*, ou seja “(...) revelar o processo que liga a causa x ao efeito y, e como a causa é por definição anterior ao efeito, a evidência tem que ser uma sequência temporal de eventos que vincule os dois”²²¹.

Em certa medida, todas as tentativas de diagnosticar ou explicar casos individuais ou acontecimentos históricos singulares, envolvem o *process tracing*²²². As análises econômicas e de políticas públicas utilizam dessa metodologia para praticamente dar algo como “certo”, suspendendo explicações alternativas de um determinado caso devido ao percurso que o analista fez em sua pesquisa e a força das provas dessa análise²²³. Essa pesquisa caminha em sentido contrário. O intuito não é suspender ou dar como algo certo o federalismo de resistência, suspendendo outras análises, mas construir

²¹⁹ ABRUCIO; GRIN; FRANZESE; SEGATTO; COUTO, 2020, p. 667-670.

²²⁰ PERISSINOTTO; NUNES, 2023, p. 110.

²²¹ Ibidem.

²²² BENNETT, 2008, p. 705.

²²³ Ibidem, p. 706.

este conceito com base nos argumentos teóricos e práticos aqui elencados, também podendo ser entendido como as provas para esse percurso²²⁴.

Este posicionamento deriva da própria metodologia escolhida. Isto é, o *process tracing* é uma ferramenta que considera a complexidade do fenômeno social, assim o método assume que os resultados observados dos fenômenos sociais podem originar diferentes combinações de causas iniciais, sendo, portanto, cético à existência de causas singulares capazes de dar sentido à complexidade social.

A literatura produzida sobre pandemia e federalismo²²⁵, discute o fortalecimento da cooperação entre os entes subnacionais devido à ausência de coordenação do executivo federal na condução da crise, ainda, discute a atividade legislativa do congresso nacional, como também, as decisões do STF e a mudança jurisprudencial produzida por elas, sem explorar a relação causal e as metodologias de *process tracing*²²⁶.

Em sentido diverso, a presente dissertação permite (i) a partir do federalismo bolsonarista e do federalismo cooperativo, exemplificar a dinamicidade da federação, se baseando nos estudos de Resnik,²²⁷ Castillo de Macedo²²⁸ e utilizando a metodologia proposta por Dallari e Bucci para comparar estes dois federalismos²²⁹; (ii) analisar, pelo menos três consequências diretas do federalismo bolsonarista, retirando insights do *process tracing* para tal; e (iii) discutir, conforme identificado por Bulman-Pozen e Gerken²³⁰, como os entes subnacionais podem utilizar o poder regulamentar conferido

²²⁴ Este posicionamento decorre da metodologia escolhida durante todo o trabalho. Seja em não essencializar, em ter uma postura crítica e um olhar dinâmico sobre a federação, incluindo o *process tracing*, que considera a complexidade dos fenômenos sociais. Este último, por exemplo, assume que os resultados observados podem surgir de diferentes combinações de causas iniciais, sendo, portanto, cético quanto à existência de causas singulares capazes de explicar a complexidade social. GEORGE; BENNETT, 2005, p. 34.

²²⁵ Como exemplos que serão utilizados neste trabalho: DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins da Rocha.; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva Pereira. A pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte? **Revista Direito Público**, Brasília, Volume 17, n.96, p. 37-64, 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2022.

²²⁶ Note-se, porém, a existência de alguns poucos estudos, oriundos da ciência política, que utilizam a referida metodologia no mesmo recorte temporal: NETO, José Del Ben; AZEVEDO, Graziela Donário de. COVID-19 e as reações ao Federalismo Bolsonarista. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3*, UNB, v.1., p. 40-63, 2023; RODRIGUES, Karina Furtado; CARPES; Mariana Montez; RAFFAGNATO, Carolina Gomes. Preparação e Resposta a Desastres do Brasil na pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de Administração Pública – RAP**, v. 54, p. 1-21, 2020

²²⁷ RESNIK, 2009; RESNIK, 2014.

²²⁸ MACEDO, 2018; MACEDO; PASCHOAL, 2021; MACEDO, BARBOZA, 2021.

²²⁹ BUCCI; GASPARD, 2024.

²³⁰ BULMAN-POZEN, 2012.

pelo governo e pela constituição para resistir à política federal, chegando ao conceito de federalismo de resistência.

Este percurso não se trata de respostas definitivas para todas as questões do federalismo ou como este arranjo se comportou durante o contexto pandêmico da COVID-19. Na linha de Judith Resnik, esta pesquisa entende que está na hora de sair de alternativas dicotômicas – centralização/descentralização – e de imagens essencializadas, para investigar em curso e imaginar novos arranjos institucionais que incorporem a interdependência dos participantes dentro do federalismo²³¹, a partir de uma conversa interna do direito que dependa menos de categorias preexistentes e que aprenda com as práticas em evolução, algo novo sobre o federalismo²³². O federalismo de resistência seria um exemplo disto.

²³¹ Interessante anotar que a autora considera que a dinamicidade da federação, juntamente com as variações entre as formas federadas ao longo do tempo, é refletida no termo “*federalism(s)*”. Isto é, uma forma plural que pode ser entendida como uma apreciação dos muitos modificadores, como federalismo administrativo, federalismo dual, federalismo fiscal, federalismo competitivo e federalismo cooperativo. Resnik assevera que um conceito se mostra hesitante para fornecer explicar de maneira estável e geral o arranjo, por isso surgindo diferentes formas de “*federalism(s)*”. Em: RESNIK, 2014, p. 371.

²³² Ibidem, p. 373.

3.2. Primeira consequência: reiteração da virada jurisprudencial do STF em direção à descentralização

Esta seção parte de três consequências do federalismo bolsonarista. A primeira delas é a mudança na jurisprudência do STF no que concerne às competências concorrentes dos entes federados. A pergunta que orienta esta seção, portanto, é: houve uma modificação da jurisprudência do STF sobre esse tema? Se sim, de que maneira podemos enquadrar essa mudança como uma forma de resistências às ações e omissões do executivo federal na época da pandemia?

Para responder essas perguntas, nos baseamos na metodologia de De Palma, Feferbaum e Pinheiro²³³. Os autores explicam que o que caracteriza um estudo de jurisprudência é o fato de a pergunta de pesquisa apenas poder ser respondida por meio dessa análise, mas que “trabalhos mais sofisticados de jurisprudência tendem a apresentar o referencial teórico utilizado, o que geralmente se faz por meio da revisão bibliográfica pertinente ao assunto estudado empiricamente”, estabelecendo um diálogo direto entre pesquisas²³⁴. Nesta linha, o referencial teórico já foi apresentado ao longo dos capítulos, como também pesquisas que denunciaram uma visão centralizadora do STF em suas decisões sobre o tema²³⁵. Atendidos estes critérios metodológicos, passamos a responder às perguntas com base em dois casos exemplificativos que ilustram o caráter dinâmico da federação e a reflexão feita pelo STF sobre sua interpretação centralizadora do federalismo, o qual o contexto pandêmico acabou modificando este entendimento centralizador.

Para essa demonstração, utilizamos o *Case Brief* como forma de organizar as informações jurisprudenciais, que será aplicada também nos demais casos relacionados à pandemia. Essa metodologia nada mais é do que uma ficha de leitura especialmente elaborada para um registro e análise de informações de jurisprudência, tratando de informações relevantes sobre a decisão judicial analisada. Todas as fichas podem ser encontradas no Anexo 1.

²³³ PALMA; Juliana Bonacorsi; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu Trabalho precisa de Jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses / coordenadores: Marina Feferbaum, Rafael Mafei Rabelo Queiroz. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019, v.1., p. 99-128.

²³⁴ Ibidem, p. 103.

²³⁵ Ver nota de rodapé 122.

O primeiro, é caso da ADI 4060/SC, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), em face de dispositivos da lei Complementar nº 170/98, do Estado de Santa Catarina, que estabelecia o número máximo de alunos por sala de aula, na educação infantil, no ensino fundamental e no médio, a princípio, a questão central residia em saber se houve abuso da competência suplementar do Estado de Santa Catarina ao legislar sobre o tema.

Essa ação nos importa por três motivos: (i) o voto vencedor do relator, sustentava desde o início a necessidade da Corte revisar o entendimento adotado em relação ao seu papel no federalismo brasileiro, e em particular, sobre as competências concorrentes; (ii) o caso foi decidido por unanimidade, sendo significativo que todos os ministros concordem com os termos do voto do relator acenando, mesmo que de maneira tímida, para a mudança de entendimento sobre a federação e afirmação de uma jurisprudência menos centralizadora; (iii) as razões sustentadas no voto são relevantes, como a noção de pluralismo, o caráter dinâmico do federalismo e a necessidade de revisar a forma como STF tem decidido as questões relativas ao arranjo federativo.

No primeiro aspecto, o ministro Fux ressaltou que a federação brasileira tem sido centralizada por dois fatores:

O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da união. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da união²³⁶.

Ambos os fatores tratados neste trecho do voto do ministro Fux, foram destacados no primeiro capítulo desta dissertação, quando analisado, especialmente, o diagnóstico da ciência política a respeito do federalismo brasileiro. Vimos que os estudos constitucionais têm ressaltado, majoritariamente, o desenho da federação, do que propriamente a compreensão do STF sobre o federalismo brasileiro.

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4060**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 25 fev. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>. Acesso em: 05 mar. 2024.

É interessante apontar ainda o caráter dinâmico da federação e a possibilidade de abertura para experimentações institucionais, apontada pelo ministro Fux, quando afirma a necessidade de promoção de um ideal pluralista sobre a federação. Conforme vimos também no primeiro capítulo, esse caráter dinâmico é especialmente trabalhado por Resnik e retomados Castillo de Macedo e adotado neste trabalho.

Outro julgado que demonstra uma compreensão dinâmica da federação, e a autorreflexão pelo STF de sua jurisprudência centralizadora, ou em outros termos, a concordância de que existe uma jurisprudência centralizadora e a necessidade de rever esse posicionamento, é acórdão do Recurso Extraordinário (RE) 194.704/MG.

Em junho de 2017, o STF decidiu que são constitucionais as normas do Município de Belo Horizonte que impõem multas aos proprietários de veículos automotores que excedam os limites aceitáveis de emissão de fumaça, segundo os padrões definidos pela legislação local. Em outras palavras, argumentou-se que os municípios podem promulgar regulamentos adicionais (conforme o art. 30, inciso II, da Constituição Federal) em questões ambientais, mesmo que sejam mais rigorosos do que os de outros entes federativos, sem que isso represente uma invasão da competência da união para legislar sobre trânsito e transporte (conforme o art. 22, inciso XI). Essa ação nos importa, especialmente pelo voto do ministro Luiz Edson Fachin.

Após o pedido de vista pelo então ministro Joaquim Barbosa, seu sucessor, ministro Fachin acompanhou o relator e trouxe fundamentos complementares àqueles desenvolvidos pelo ministro Velloso, aprofundando a discussão sobre o pacto federativo, no que também foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber.

Em seu voto, baseando-se na linha de raciocínio do ministro Fux na ADI 4060/SC, destacou, inicialmente, à interpretação excessivamente centralizadora que o STF produziu após 1988, ao ponto de serem verificadas poucas mudanças em relação ao regime constitucional anterior, sugerindo uma reavaliação da visão adotada pela Corte a respeito do federalismo brasileiro.

O ministro Fachin entende que os regimes normativos não conseguem se harmonizar apenas com regras de competências expressas, sustentando então uma conjugação entre os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da razoabilidade em sua decisão. Essa é uma interpretação distinta na Corte, baseada em uma

compreensão dinâmica da federação que visa a proteger direitos fundamentais em primeiro plano

As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados; um olhar voltado para a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; um olhar voltado para o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado²³⁷.

Assim, conceder ao Município de Belo Horizonte a competência de impor multas decorrentes da emissão de fumaça acima dos padrões aceitos, pode ser uma forma de realizar os valores do pluralismo, das distintas formas de vida no seio da federação brasileira que em síntese, trata-se de compreender a federação na perspectiva dinâmica, de seu momento histórico, e não essencializada, como esta pesquisa vem ressaltando ao longo do texto.

Esses dois casos também são exemplificativos para: (i) vislumbrar que o STF já vinha reconhecendo seu posicionamento centralizador e a pandemia, conforme veremos, foi o momento para esta mudança de posicionamento; (ii) demonstrar a necessidade de se interpretar o federalismo bolsonarista e o que esta pesquisa chamou de federalismo de resistência, como expressões de um tempo dinâmico. Tentar compreender esses movimentos dinâmicos e também políticos, com uma lente estática, é o mesmo que tentar entender um filme a partir de uma foto, de um corte.

Por certo, o filme inteiro, tratando sobre STF e pandemia nesta seção, poderia ser exemplificado a partir de alguns julgados, o que se propõem. Contudo, pesquisas de outros estudiosos, especialmente pesquisas quantitativas, também nos servem como uma maneira de estender a duração do filme, como uma forma de diálogo que embasa a comprovação da hipótese do trabalho.

Em pesquisas qualitativas, por exemplo, podemos citar a desenvolvida por Dantas, Pedrosa e Pereira, que ainda no início da pandemia, argumentavam que os

²³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 194.704**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>

acórdãos prolatados pelo STF, “(...) pareciam indicar uma efetiva mudança no posicionamento dos ministros da Suprema Corte, no sentido de se reconhecer uma maior autonomia legislativa aos entes subnacionais como fundamento estrutural do federalismo brasileiro”²³⁸, mas que ao analisar os argumentos fáticos e jurídicos que fundamentaram tais julgados, havia uma “(...) inflexão conjuntural do que uma alteração estrutural da postura federalista no âmbito do STF, em relação à divisão de competências entre os entes”²³⁹. Contudo, mesmo assim seria “(...) possível que essa maior autonomia conferida aos Municípios e Estados, possa sedimentar, ainda de que forma embrionária, um avanço em tal direção.”²⁴⁰

De maneira semelhante e dando continuidade a esse diálogo, pesquisamos os argumentos trazidos pelos ministros na ADI 6341 e na ADPF 672, constatando que na pandemia, o STF e as atitudes dos entes subnacionais, “parece ter sido um fato impulsionador do reconhecimento de uma maior autonomia legislativa a tais entes com a consequência de uma redução do espaço normativo da união”²⁴¹, sendo ações que possibilitariam repensar o federalismo cooperativo, tendo em vista que o STF “(...) interpreta as ações não apenas inseridas em um contexto histórico, mas como um processo histórico contínuo”²⁴². Tais ações foram citadas no capítulo anterior, corroborando essa análise e o fato que o STF estava chamando atenção à necessidade de coordenação federativa pelo executivo federal no contexto de crise.

Partindo para a pesquisa quantitativa, Godoy e Tranjam analisaram todas as decisões da Corte relacionadas a conflitos federativos durante o período da pandemia, chegando à conclusão que a atuação do STF nesses conflitos “(...) foi majoritariamente descentralizadora, tanto em número absoluto de ações quanto em âmbito temático”²⁴³. Então, se, antes da pandemia, “(...) o entendimento descentralizador era minoritário, durante a pandemia, podemos dizer que se tornou o entendimento predominante na Corte”²⁴⁴, ao passo que estaríamos “(...) diante de uma virada jurisprudencial que se deu

²³⁸ DANTAS; PEDROSA; PEREIRA, 2020, p. 60.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ Ibidem, p. 61.

²⁴¹ NICOCELLI, Gianluca. Federalismo, patriotismo constitucional e o STF frente à covid-19: reflexões para uma suposta legitimação e atuação do Supremo em meio à pandemia. In: Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDCConst, 2021, Curitiba/PR. **Anais do simpósio nacional de direito constitucional**. Curitiba: ABDCConst, 2021, p. 936.

²⁴² Ibidem, p. 945.

²⁴³ GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2311, 2023, p. 15.

²⁴⁴ Ibidem, p. 24.

em um período excepcional e especial: excepcional em termos decisórios do STF, em razão da crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus (covid-19), e especial em razão do conflito entre diferentes esferas da federação”²⁴⁵.

No mesmo sentido, Tomio analisou, em um estudo descritivo, todas as decisões do STF em julgamento (ADI) sobre a constitucionalidade das normas legais de seis mandatos presidenciais (2000-2022). Tomio parte da premissa daquilo que Glezer chamou de “mito da jurisprudência centralizadora” tempos depois, isto é, aquele explica que o atual estado da arte da investigação sobre a jurisdição constitucional abstrata brasileira, de maneira mais descritiva e histórica, tem como principais constatações sobre as decisões em ADI contra a constitucionalidade de normas legais federais que o STF decidiu com maior frequência (i) a favor da união e contra legitimados/normas dos estados; (ii) a favor da posição do governo/Coalizão e (iii) contra às demandas de legitimados vinculados e agremiações²⁴⁶.

Tomio revela que, com exceção das ADIs relacionadas à COVID-19, não houve mudanças significativas na dinâmica entre o STF e o governo/coalizão nos últimos mandatos presidenciais. No entanto, durante o período pandêmico, em comparação com os governos anteriores, observa-se um aumento quase duplicado no número de liminares e decisões finais favoráveis aos requerentes legítimos. Isso resultou na anulação de normas federais e em um aumento na taxa de sucesso dos partidos de oposição, que alcançaram 57% de decisões favoráveis durante esse período²⁴⁷. Além disso, as confederações/associações, como requerentes legítimos, apresentaram um desempenho historicamente incomum nos julgamentos das ADIs contra as normas que regulamentam as políticas de combate à pandemia de COVID-19, obtendo uma taxa de sucesso de 35% no STF²⁴⁸. Outro fator incomum foi o desempenho do Procurador-geral da República (PGR), que não participou das ADIs contra as normas de enfrentamento à pandemia. Nas ADIs contra outras normas federais em todo o governo Bolsonaro, o PGR registrou a

²⁴⁵ Ibidem, p. 25.

²⁴⁶ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Jurisdição constitucional (ADI), STF, direitos humanos e às diversidades: políticas públicas na pandemia de COVID-19. In: Lenice Kelner. (Org.). **Da Justiça da Desigualdade à Justiça da Diversidade**. 1ed. Blumenau-SC: PPGD/FURB; FAPESC, 2023, 1.ed, p. 178.

²⁴⁷ Durante os outros períodos, Tomio constata que no Governo Bolsonaro, tirando a pandemia, a taxa de sucesso dos partidos políticos foi de 29%; no Governo Temer (2016-2018) 23%; no Governo Dilma (2011-2016) 13%; no Governo Lula (2003-2010) 11% e no Governo FHC (2000-2002) 17%. Em: Ibidem, p. 194.

²⁴⁸ Durante os outros períodos, Tomio constata que no que no Governo Bolsonaro, tirando a pandemia, a taxa de sucesso das confederações/associações foi de 23%; no Governo Temer (2016-2018) 12%; no Governo Dilma (2011-2016) 14%; no Governo Lula (2003-2010) 13% e no Governo FHC (2000-2002) 17%. Em: Ibidem.

menor taxa de sucesso (21%) em sua história de declaração de inconstitucionalidade em julgamentos de ADI pelo STF²⁴⁹. Esse comportamento institucional do PGR, que costumava ser o requerente com maior sucesso em ADIs contra normas federais, foi atípico no último mandato presidencial, sugerindo que o PGR atuou de maneira alinhada com o governo, ou como parte da coalizão governamental²⁵⁰.

Também em pesquisa quantitativa, Vieira, Glezer e Barbosa, analisaram “(...) o modo como o STF reagiu às investidas de Bolsonaro contra a Constituição e à sua conduta em face da pandemia”²⁵¹. Os autores entendem que após um período inicial caracterizado por uma retórica conciliadora, o STF começou a demonstrar uma crescente preocupação e disposição para controlar as ações do governo e rejeitar os ataques e ameaças crescentes do chefe do executivo federal e seus seguidores contra o próprio tribunal e seus ministros. À medida que os ataques do chefe do executivo federal se intensificaram, o STF respondia de forma mais proativa²⁵², conforme delineado no capítulo anterior sobre o federalismo bolsonarista.

Essa constatação dos autores é baseada tanto pelo caráter decisório da Corte, quanto pela diferença no ritmo de decisões entre 2019 e 2020. Enquanto em 2019, apenas 33,9% das ações ajuizadas contra o governo teriam uma decisão proferida no mesmo ano, em 2020 esse número subiu para 68,5%. Isso significa que o tempo da autuação do processo e a primeira decisão diminuiu a partir de 2020: de 70,72 dias em 2019 passou para 23,5 em 2020²⁵³.

As análises de Tomio e Vieira, Glezer e Barbosa sustentam a afirmação de Godoy e Tranjam de que as mudanças na jurisprudência do STF foram amplamente

²⁴⁹ Durante os outros períodos, Tomio constata no Governo Temer (2016-2018), a taxa de sucesso do PGR foi de 48%; no Governo Dilma (2011-2016) 51%; no Governo Lula (2003-2010) 39% e no Governo FHC (2000-2002) 48%. Em: *Ibidem*.

²⁵⁰ O CEPEDISA/USP e a Conectas Direitos Humanos pesquisaram o andamento de petições e inquéritos criminais que passaram pela PGR, relativos a supostos crimes praticados por autoridades. A conclusão dos autores é que para além da erosão da confiança nas autoridades sanitárias, devido ao comportamento do chefe do executivo federal, somado a “ruptura na exitosa tradição da saúde pública brasileira, em especial quanto ao primado das evidências científicas como orientadoras de políticas públicas e ao respeito à institucionalidade sanitária”, a inação da PGR, multiplicou as iniciativas de apuração por outros agentes político, inclusive no que toca à responsabilidade penal por crimes e infrações cometidas no bojo da resposta federal à COVID-19. As motivações para esta inação, segundo as autoras, é de que se trata de uma espécie de implementação de política pública “operada fora do diapasão da ciência e da governança em saúde, elástica o suficiente para abrigar as contradições oriundas do embate político, cujos avanços e recuos foram determinados por cálculos eleitorais e interesses setoriais”, em consonância política e moral com o chefe do executivo federal. In: VENTURA; AITH; VILLAS BÔAS; PONTES; PEREIRA, 2024.

²⁵¹ VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2022, p. 592.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ *Ibidem*, p. 593.

influenciadas por um período excepcional e singular. Tanto a forma como as decisões foram tomadas quanto o conteúdo dessas decisões foram modificados, refletindo uma postura de reação às ações e omissões do executivo federal durante esse período.

É interessante ressaltar ainda que durante esse contexto, a literatura constitucional trabalhou muito dois aspectos: aqueles que vislumbraram a modificação da jurisprudência da Corte²⁵⁴ podendo considerá-la como algo positivo para a superação da crise de saúde pública e melhor coordenação dos entes para o fim do estado de emergência no contexto pandêmico; e aqueles que vislumbraram modificações em sua forma de decidir e de atuação²⁵⁵ como a expansão do Plenário Virtual, decisões monocráticas, degradando a “supremocracia” a “ministrocracia”.

Visualizando o contexto dessa maneira, fica mais claro o motivo pelo qual Castillo de Macedo defendeu que a repartição de competências é fruto da disputa pela interpretação dos seus dispositivos, ao mesmo tempo que propõe uma releitura para tal. Nesse sentido, a reflexão que Castillo de Macedo propõe e que dirige a sua interpretação é a seguinte: o que deve ser ampliado, o âmbito de proteção dos direitos fundamentais ou a suposta esfera de competência de um ente da federação? Especificamente no caso da pandemia, mesmo a união não tendo alcançado êxito considerável no âmbito de políticas públicas para enfrentamento da pandemia e conseqüentemente na tutela de direitos fundamentais, a população deveria ter esperado por essas políticas ou o STF fez o certo em conceder, “expandir” a competência dos demais entes federados para o enfrentamento

²⁵⁴ Ibidem.; TOMIO, 2023; GODOY; TRANJAM, 2023; DANTAS; PEDROSA; PEREIRA, 2020; ALMEIDA, Eloisa Machado de; CUNHA, Luciana Gross; FERRARO, Luiza Pavan. O STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia de COVID-19 no Brasil. In: 45º Encontro Anual da ANPOCS, 2021, São Paulo. **45º Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo: ANPOCS, 2021; BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e Federação: A nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista eletrônica de direito do Centro Universitário Newton Paiva**, v. 42, p. 166-181, 2020.

²⁵⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Breve Ensaio sobre o Judiciário e o Executivo na Pandemia: a exceção, a regra ou a exceção como regra. In: Alvaro Ricardo de Souza Cruz; Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira (Org.). **A Pandemia e seus Reflexos Jurídicos**. 1ed., Belo Horizonte: Arraes, 2020, v. 1., p. 1-13.; GODOY, Miguel Gualano de. **STF E PROCESSO CONSTITUCIONAL: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o Plenário mudo**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021; GODOY, Miguel Gualano de.; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do Plenário Virtual do STF: Colegialidade formal e déficit de deliberação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** (RBPP), v. 12, p. 277-295, 2022; REIS, Ulisses Levy Silvério dos; MEYER, Emilio Peluso Neder. -Ministrocracia- e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, p. 402-425, 2022.; VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2022.; BARBOSA, Ana Laura Pereira; GLEZER, Rubens. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Revista Política e Sociedade**, v. 21, p. 54-104, 2023.

da crise? Em outros termos, o que deve ter preferência, a entidade estatal criada para existir em função das pessoas ou às pessoas com seus direitos?²⁵⁶.

Em certo sentido, esta seção também se dirige para a pergunta acima. Os outros casos de epidemia vivenciados pelo país e citados durante esta pesquisa, demonstram que o executivo federal tinha uma maneira de agir, a partir do federalismo cooperativo e com a coordenação da união nestas crises, como forma de combater a proliferação daquelas epidemias. Durante a pandemia, conforme analisamos no capítulo anterior, o federalismo bolsonarista mitigou as suas responsabilidades na condução da crise, com o enfraquecimento intencional dos mecanismos de coordenação federativa, sem diálogo com os governos e deflagrando um conflito intergovernamental aberto. As consequências deste estado de coisas, é o que chamamos de federalismo de resistência, visto que nem os estados e municípios, conforme veremos na próxima seção, e nem o STF, compactuou com a omissão proposital do executivo federal nesse contexto, prevalecendo a expansão das competências, e as políticas de enfrentamentos subnacionais, a fim de proteger as pessoas com seus direitos, nesse caso, o direito à vida.

²⁵⁶ MACEDO, 2018, p. 159.

3.2.1. Virada jurisprudencial do STF na pandemia

Para corroborar essa análise e demonstrar a dinamicidade da federação, além de responder às perguntas-chave desta seção, a metodologia adotada se baseia em uma divisão temporal. Primeiramente, o recorte parte do início da pandemia da COVID-19, em março de 2020, até o relatório final da CPI da COVID-19, em outubro de 2021. Em seguida, a análise das decisões do STF é dividida em dois temas principais que evidenciam o litígio federativo durante este período: a definição das políticas públicas de combate ao vírus, no que diz respeito à responsabilidade e competência dos entes federativos, e a questão da vacinação. Essa divisão se justifica pela centralidade dessas discussões sobre federalismo no contexto do enfrentamento da COVID-19.

Este primeiro recorte visa contextualizar os conflitos relacionados ao federalismo. Em outras palavras, essa contextualização reforça a ideia de que a federação não possui uma essência fixa — voltada para a democracia e a descentralização, conforme já discutido — mas é moldada pelas práticas políticas concretas dos agentes públicos. Analisar essas ações, começando pela atuação do executivo federal no capítulo anterior — que será retomada nos julgados selecionados a seguir — e, conseqüentemente, as ações dos demais poderes em resposta ao executivo, nos ajuda a compreender como a federação reagiu e resistiu ao federalismo bolsonarista, defendendo a Constituição no combate ao vírus.

A escolha dos julgados foi feita a partir: (i) o campo “A Constituição e o Supremo”, que contempla acórdãos paradigmáticos selecionados pela própria Corte com relação a cada dispositivo constitucional²⁵⁷; (ii) o “Resumo COVID ADI”, publicado pela Coordenadoria de Jurisprudência do STF²⁵⁸; (iii) levantamento a partir do campo “pesquisa livre”, conjugando as palavras-chave.

O intuito desse recorte não é analisar todos os julgados relacionados que demonstram uma modificação da jurisprudência do STF, mas nos aproximar, tanto a partir dessa metodologia de escolha dos acórdãos quanto das razões de votos dos ministros, do objetivo desta seção: fazer uma análise crítica, qualitativa, das decisões que

²⁵⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/constituicao.asp>

²⁵⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resumo COVID ADI**. Coordenadoria de Jurisprudência, 04 ago. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=resumocovid&pagina=resumocovid_adi

demonstram a mudança de entendimento do STF, devido às omissões do governo federal no combate ao vírus. Com cautela metodológica, se poderia questionar a escolha de tais decisões, argumentando que foram baseadas apenas para confirmação retórica da argumentação ou para comprovação da hipótese desta pesquisa, o que não é verdade, por dois motivos: pesquisas quantitativas apontam para essa mudança de entendimento devido os acontecimentos durante a pandemia, e esses acontecimentos, conforme relatado no capítulo anterior, tiveram influência do jogo político, na figura da união, que se opôs a uma coordenação federativa de combate ao vírus a partir do federalismo bolsonarista.

Então, a partir dessa configuração metodológica, escolhemos três palavras-chave para nos guiar: (i) pandemia; (ii) competências concorrentes e (iii) resistência. Como tanto o escopo do primeiro recorte – A Constituição e o Supremo -, quanto o segundo – Resumo COVID ADI -, não funcionam como o campo “pesquisa livre” mormente empregado nos sites dos tribunais, assim a utilização das palavras deu-se nessa ordem, uma por vez, visando encontrar acórdãos que respondam adequadamente à hipótese de pesquisa. Já no campo de “pesquisa livre”, as três palavras podem ser conjugadas ao mesmo tempo.

Interessante anotar, contudo, que dois julgados foram redirecionados nesta análise. Conforme veremos, o primeiro resultado que encontramos para o primeiro filtro – A Constituição e o Supremo – foi a ADI 6432, de abril de 2021. Desde a chegada COVID-19 ao país até abril de 2021, vários outros julgados passaram pelo crivo do STF havendo diversos precedentes para decidir a questão. Entretanto, dois julgados estiveram mais presentes nas decisões, assim como nos estudos relacionados ao tema, seja por indicar uma diferença no caráter decisório do STF ou para indicar que estas ações ditaram os rumos do combate ao vírus e as competências dos entes nesta labuta. Estamos falando da ADI 6341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e da ADPF 672, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Acreditamos que não analisar estes julgados, ou não os redirecionar para analisá-los em um primeiro momento, seria uma lacuna metodológica, temporal e qualitativa da pesquisa.

Sendo assim, por ordem temporal, iniciaremos com a ADI 6341.

Dois pontos merecem a devida atenção neste julgamento. O primeiro refere-se à rejeição pelo STF do argumento apresentado pela união de que, sendo a lei nº 13.979/2020 uma norma geral, caberia ao chefe do executivo federal determinar os conceitos de

essencialidade a serem aplicados uniformemente em todo o território nacional. O STF entendeu que compete aos governadores e prefeitos definir, dentro de suas respectivas jurisdições, o que constitui atividades essenciais.

Em segundo plano, a interpretação conforme a Constituição decorreu da adesão ao voto do ministro Fachin, que destacou a necessidade de cooperação entre todos os entes federativos em situações de emergência sanitária, conforme os artigos 23 e 24 da Constituição Federal. O ministro Fachin também ressaltou que a lei nº 13.979/2020 se baseia na competência da união para legislar sobre vigilância epidemiológica, sem interferir na competência dos demais entes federativos para a prestação de serviços de saúde, mantendo assim a descentralização de competências prevista no artigo 198, inciso I, da Constituição. Esta interpretação, segundo o ministro, é baseada sob o manto geral da lei geral do SUS que seria o caminho mais seguro para identificação das competências dos entes federados, por assegurar a promoção, proteção e recuperação da saúde, justamente por meio da municipalização dos serviços. Entendeu ainda que é um erro, seja sob o manto da competência exclusiva ou privativa, impedir os entes subnacionais, no âmbito de suas competências, deixar de implementar políticas públicas essenciais, justamente pelo fato de que “o estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a união, mas também estados e municípios”²⁵⁹.

Outro ponto interessante desta ação, é que por estar sendo discutida no início da pandemia, se poderia pensar em uma coalizão dos executivos federal, estadual e municipal contra o vírus, ou em uma unidade dos três poderes no mesmo sentido. O que ocorreu, na realidade, foi o contrário disso.

Após alguns dias da decisão, houve a edição do decreto nº 10292/2020²⁶⁰ que alterou o rol de atividades essenciais, acrescentando entre elas as unidades lotéricas e até mesmo atividades religiosas. A alteração gerou manifestações contrárias de líderes religiosos e de executivos dos entes subnacionais devido o potencial de ofensa ao direito

²⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 05 mar. 2024.

²⁶⁰ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 38.

à vida e saúde, demonstrando o contexto de conflitos em que se encontrava a conjuntura política e federativa^{261, 262}.

Esta mesma conjuntura, pode ser enquadrada na ADPF 672.

Mais sucinta que a ADI 6341, a referida ADPF nos importa tanto pela argumentação do ministro relator, quanto pelo contexto a qual se insere. O ministro Alexandre de Moraes entendeu pela competência dos entes subnacionais para implementação das políticas públicas em seus territórios, lamentando que na condução da crise devido ao vírus “mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamento”²⁶³, se referindo às recomendações da OMS e ao que o chefe do executivo federal propagava. Sobre a crise, o ministro realçou a necessária cooperação, tanto dos entes quanto dos três poderes, como instrumentos essenciais a serem utilizados a favor das lideranças dos interesses públicos, como forma de combate a COVID-19.

A concessão da liminar ocorreu em 08/04/2020. No mesmo dia, o chefe do executivo federal publicou no Twitter: “Há 40 dias venho falando do uso da hidroxicloroquina no tratamento do Covid-19. Cada vez mais o uso da cloroquina se apresenta como algo eficaz”²⁶⁴. Oito dias depois, Mandetta é demitido do ministério da

²⁶¹ DANTAS; PEDROSA; PEREIRA, 2021, p. 53;

²⁶² Os executivos estaduais reagiram da mesma maneira quando dois meses, em abril de 2020, houve a edição de um novo decreto inserindo academias e salões de beleza como atividades essenciais em meio à pandemia. Para mais, ver: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/11/flavio-dino-ironiza-bolsonaro-vai-determinar-que-jet-ski-e-essencial.htm>. Posteriormente, em abril de 2021, na ADPF 811, o STF decidiu que um decreto do Estado de São Paulo que vedava temporariamente a realização presencial de cultos, missas e demais atividades de caráter coletivo, estava em consonância com o entendimento da ADI 6341, revelando ser uma norma consubstanciada na proporcionalidade em sentido estrito para o combate do grave quadro de contaminação do vírus. Interessante notar que, enquanto o Chefe do executivo federal propagava a liberação destas atividades a partir de decreto, um de seus opositores e chefe do executivo estadual do Estado mais rico do país, caminhava em sentido contrário. Para mais, ver: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756267154>

²⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 672**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 13 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 05 mar. 2024.

²⁶⁴ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 45.

saúde, sendo um dos pontos de sua demissão o dissenso sobre a estratégia de resposta à pandemia, conforme vimos no capítulo anterior²⁶⁵.

Fazendo uma correlação destas duas primeiras ações analisadas, a despeito de tratarem de aspectos semelhantes – competência entre os entes, federalismo cooperativo – a ADI 6341 e a ADPF 672 têm aspectos distintos. Enquanto está ataca a postura do chefe do executivo federal, aquela se liga com a interpretação a ser feita diante da lei da quarentena. Contudo, ambas exemplificam o contexto de litígio federativo que se encontrava o país e demonstram o posicionamento do STF frente à pandemia, que converge com as pesquisas quantitativas citadas anteriormente que argumentaram que o STF estaria entendendo pela descentralização por conta de uma situação excepcional. Isto é, a pandemia, e o reflexo da política adotada pelo executivo federal, tanto que nas decisões há menções à ausência de cooperação entre os entes e à necessidade de privilegiar-se a proteção à vida e à saúde neste contexto²⁶⁶. Estas informações são importantes para nos aproximar de uma visão dinâmica da federação, assim como exemplificam o posicionamento do STF como árbitro da federação, decidindo em posição contrária ao executivo federal que, em diversas ocasiões posteriormente às decisões, criticou a atuação do STF no sentido que este não teria permitido a sua devida atuação no combate ao vírus²⁶⁷.

Partindo agora para o primeiro resultado da busca realizada na aba “A Constituição e o Supremo”, obtivemos 77 resultados a partir da palavra-chave “pandemia”, 6 resultados a partir de “competências concorrentes”. Recortando apenas os

²⁶⁵ O interessante do curto tempo de Mandetta no Ministério, é que ele chegou como um defensor dos convênios, já que foi gestor de uma unidade da Unimed no Mato Grosso do Sul assim como foi noticiado aporte financeira de outro plano, a Amil, para sua campanha de Deputado Federal em 2014. Contudo, conforme a pandemia avançou, foi obrigado a lançar edital para reconvocar os médicos cubanos do programa dispensado do Governo o qual estava inserido, “Mais Médicos”, e da mesma maneira, vestiu, no sentido literal, o colete do SUS fazendo, junto aos Governadores e prefeitos uma frente informal para implantar o isolamento social horizontal. Nesse sentido, ver: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-04/mandetta-o-conservador-que-vestiu-o-colete-do-sus-e-entrincheirou-bolsonaro.html>. ... <https://veja.abril.com.br/coluna/marcos-emilio-gomes/mandetta-x-prevent-senior-o-que-ha-por-tras-dessa-historia>. Acesso em: 28/05/2024.

²⁶⁶ NICOHELLI, 2021, p. 938; DANTAS; PEDROSA; PEREIRA, 2020, p. 59.

²⁶⁷ O STF soltou uma nota para esclarecer que a Corte nunca proibiu o executivo federal de estabelecer medidas de combate ao vírus, afirmando que não seria verdadeira a afirmação que circula que a Corte teria impedido o Chefe do executivo federal de agir. Na nota: Na verdade, o Plenário decidiu, no início da pandemia, em 2020, que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência concorrente na área da saúde pública para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus. Esse entendimento foi reafirmado pelos ministros do STF em diversas ocasiões”. Para mais, ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/18/decisoes-do-stf-nao-proibem-atuacao-do-governo-federal-para-combater-a-pandemia-diz-tribunal.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2024.

resultados do art. 24 da Constituição, resultando em mais de 60 páginas, obtivemos 4 resultados a partir de “pandemia” e 1 resultado a partir de “competências concorrentes”, um julgado, o qual não se enquadra em nosso recorte temporal²⁶⁸.

Dos quatro resultados por “pandemia”, dois relacionam-se a ADI 6432:

O STF já tinha precedentes no sentido de declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais que proíbem, genericamente, e por prazo indeterminado, o corte no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento do consumidor, bem como a cobrança de multas pela interrupção ou a fixação de critérios e formas na prestação do serviço²⁶⁹. Contudo, nesse caso, a lei do Estado de Roraima, estava vedando a suspensão no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento por prazo determinado, enquanto perdurar o plano de contingência da Secretaria estadual de Saúde relacionado a COVID-19, visando proteger o consumidor em situação de extrema gravidade social. O STF julgou improcedente o pedido na ação, declarando constitucionais as normas previstas na lei do Estado de Roraima, prevalecendo o entendimento da relatora, Ministra Carmen Lúcia: “São constitucionais as normas estaduais impugnadas (...) por versarem essencialmente sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública.”

Esse caso nos importa por dois aspectos: (i) o STF reconheceu que detém uma jurisprudência declarando a inconstitucionalidade de normas que versam sobre corte no fornecimento de energia elétrica, sendo o argumento principal para esse posicionamento, a competência privativa da união para legislar sobre o tema, conforme disposto no art. 22, IV e (ii) modificou esse entendimento, justamente devido à pandemia.

Por certo, esse caso não corrobora o cerne do nosso argumento, pois falta o quesito político de atuação do executivo federal, tanto no mérito quanto nos fatos relacionados ao caso. Porém, demonstra justamente o ponto da modificação da jurisprudência.

²⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 903**. Relator: Ministro Dias Toffoli, 22 mai. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 7 fev. 2014.

²⁶⁹ ADI 3.661, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2011; ADI 6.190, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/2020; ADI 2.337, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 21/6/2002; ADI 5.610, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 20/11/2019; ADI 3.824, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020; ADI 3.729, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 9/11/2007.

Partindo para a próxima análise, os outros dois resultados por “pandemia”, consta na ADI 6343 e que também consta no resumo feito pela Coordenadoria de Jurisprudência do STF.

Necessário se faz o resgate histórico das disposições normativas que permeiam o caso: em 06/02/2020 então presidente sancionou a lei da quarentena, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da crise sanitária decorrente do coronavírus. Desde então, alguns estados e municípios adotaram medidas restritivas com o objetivo de evitar a circulação de pessoas e a disseminação do vírus. Houve fechamento de escolas e faculdades, proibição de abertura de lojas e centros comerciais, vedação à realização de eventos coletivos e até restrição de transporte de pessoas.

Nesse contexto, foi promulgada a MP 926/2020 e seu subsequente regulamento, o decreto 10.282/2020. Essas medidas tinham como objetivo estabelecer diretrizes gerais para lidar com a emergência de saúde pública causada pelo coronavírus de forma consistente em todo o país, sem interromper atividades consideradas essenciais.

Em 20 de março de 2020, o chefe do executivo federal alterou a legislação por meio da Medida Provisória (MP) 926, buscando centralizar no governo federal o poder para impor restrições à circulação de pessoas, resguardando, no entanto, o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais das restrições. Além disso, a referida MP também delega a um decreto a definição do que constitui um serviço público ou atividade essencial. Nesse mesmo dia, o governo emitiu o decreto 10.282/2020, que lista 35 itens de atividades essenciais, incluindo assistência à saúde, segurança pública e transporte de passageiros em nível municipal, interestadual e internacional.

Em 22 de março de 2020, foi publicada a MP 927/2020 – que estava sob questionamento da Rede Sustentabilidade –, que reforça os requisitos para a restrição do transporte intermunicipal de passageiros, exigindo um ato conjunto de três ministérios (saúde, justiça e segurança pública e infraestrutura) para regular tal medida. É importante notar que, em 26 de março de 2020, foi emitido o decreto 10.292, ampliando as atividades consideradas essenciais, incluindo serviços lotéricos e religiosos, conforme mencionamos anteriormente. Nesse cenário, a legislação federal determina que medidas de restrição à locomoção de pessoas só podem ser implementadas por meio de ato específico e após articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente, ou autorizador, ou seja, ao executivo federal.

Esse percurso narrativo foi delineado no voto-vogal do ministro Gilmar Mendes, que também expressou preocupação com a coordenação entre os entes federativos e uma resistência por parte do governo federal em relação às políticas estaduais de combate ao vírus, ressaltando a importância da base científica nas estratégias de combate à pandemia.

De qualquer modo, a relação entre União, Estados e Municípios preocupa. Independentemente do direcionamento da política pública de saúde que se pretenda adotar, é inviável que ela seja executada sem uma articulação mínima com os Estados e municípios. Temos visto muitas experiências exitosas nos governos estaduais, que inclusive poderiam servir de modelo nacional, mas que encontram resistência por parte do próprio governo federal (...)

Em termos de proteção da saúde pública, é imperioso que se adotem medidas que privilegiam o conhecimento técnico-científico. Nesse sentido, as determinações de quarentena, isolamento e restrição à circulação intermunicipal de passageiros – adotadas por governos estaduais e municipais – são compatíveis com as recomendações sanitárias mundiais e também vão ao encontro das decisões de enfrentamento da crise de saúde atual adotadas por diversos gestores públicos no direito comparado²⁷⁰.

Na corrente vencedora do julgamento, capitaneado pelo ministro Alexandre de Moraes, o ministro chamou atenção para duas ações, já citadas ao longo desta pesquisa: a ADI 6341 e a ADPF 672. Para o ministro, o caso da ADI 6343, é de maneira semelhante, os mesmos da ADI 6341 e da ADPF 672.

Em seu voto, o ministro Alexandre chamou atenção para o fato da divergência em assuntos técnicos até mesmo em componentes do então governo, realçando a necessidade de coordenação por parte da união no contexto de crise, conforme estabelecido pela Constituição e a necessidade de cooperação para diminuir os efeitos do vírus

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade (...)

É óbvio – como insisto e venho repetindo isso em vários julgados, liminares e votos - que a união tem papel primordial de coordenação em uma pandemia internacional. A união tem o papel central, primordial e imprescindível de realizar essa coordenação nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. A grande coordenação da saúde é da união, com Estados e municípios atuando na ponta (...)

Volto a repetir: ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos

²⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6343 MC-REF / DF**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 30 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

que nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo.²⁷¹

No mesmo sentido, na antecipação do voto, o ministro Ricardo Lewandowski acompanhou o entendimento do ministro Alexandre de Moraes e trouxe um exemplo ilustrativo do que aconteceria meses depois na disputa relacionada às vacinas, entre o chefe do executivo federal e o governador do Estado de São Paulo:

Só para terminar, Senhor Presidente, eu não posso imaginar que o Estado de São Paulo, por meio do seu governador, adote medidas baseadas em estudos da Universidade de São Paulo, ou do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, ou do Hospital Emílio Ribas, e que essas medidas, que têm, sem dúvida nenhuma, embasamento científico, tenham que ser submetidas a alguma outra autoridade igualmente respeitada do ponto de vista científico²⁷².

Ao contrário da ADI 6432, essa ação tem o componente político que mencionamos, evidenciado em ambos os votos mencionados, do ministro Gilmar e do ministro Alexandre. Nos trechos colacionados e em especial, no voto do ministro Alexandre, é possível enxergar os componentes do federalismo bolsonarista, isto é, a falta de colaboração entre os níveis de governo e a tentativa de marginalização das instâncias decisórias, com a concentração das decisões sob a égide da união. A decisão da Corte, nesse sentido, nos ajuda a compreender o cerne do argumento da pesquisa por três razões: (i) realça o entendimento da ADPF 672, o qual entende pela impossibilidade de afastamento unilateral pelo executivo federal das decisões estaduais, distrital e municipais, na formulação de combate ao vírus; (ii) que essas políticas de combate, sejam baseadas em recomendações da OMS e estudos técnicos – o que, conforme vimos, o então chefe do executivo federal tinha certa dificuldade em acatar – e (iii) reafirma o modelo

²⁷¹ Em uma passagem subsequente do voto, podemos relacionar o raciocínio do Ministro com a questão levantada por Castillo de Macedo e abordada no início desta seção, reforçando o argumento que utilizamos anteriormente: Enquanto entes federativos continuarem brigando judicialmente ou pela imprensa, quem sofre é a população. A população não está muito preocupada com a divisão de competências administrativas ou legislativas. A população quer um norte seguro para que tenha saúde e - durante este período de pandemia e calamidade - segurança, trabalho e esperança para a segunda onda, para o momento posterior.

²⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6343 MC-REF / DF**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 30 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

do federalismo de cooperação, como uma forma de resposta às ações e omissões do executivo federal²⁷³.

Indo adiante, por se tratar de competência comum, os julgados relacionados à vacinação estão circunscritos no art. 23 da Constituição Federal. Recortando o referido artigo, na aba “A Constituição e o Supremo”, e buscando pelas palavras: (i) pandemia; (ii) competência comum; (iii) resistência, obtivemos os seguintes resultados: (i) quatro resultados; (ii) 19 resultados e (iii) 0 resultados. Dos quatro resultados por “pandemia”, dois se relacionam a ADI 6343, já analisada, e os outros dois se relacionam ao referendo da medida cautelar na Ação Cível Originária (ACO) 3451.

A referida ACO traz um paralelo importante com adversários políticos do chefe do executivo federal. Já traçamos alguns comentários e analisaremos na próxima seção com maior cautela que um dos adversários políticos do chefe do executivo federal foi o governador do estado mais rico do país. A ACO agora, traz um embate direto com o estado mais pobre da federação.

Essa informação poderia trazer consigo o pensamento de que o Estado do Maranhão foi um dos mais afetados, ou o mais afetado pela pandemia, mas o que aconteceu foi o contrário. Na síntese de casos, óbitos, incidência e mortalidade disponível no site do ministério da saúde sobre a COVID-19, com o compilado de casos desde o início da pandemia, o Estado do Maranhão liderou com uma incidência de 7077,5 casos por 100 mil habitantes, sendo a menor entre todos os entes da federação²⁷⁴.

²⁷³ Alguns trechos do voto do Ministro Fachin merecem destaque, justamente por trazer a razão de que frente às omissões do executivo federal, outros agentes podem agir à proteção dos direitos fundamentais: “(...) Terceira: O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. Quarta: A União exerce sua prerrogativa de afastar a competência dos demais entes sempre que, de forma nítida, veicule, quer por lei geral (art. 24, § 1º, da CRFB), quer por lei complementar (art. 23, par. único, da CRFB), norma que organiza a cooperação federativa. Dito de outro modo, na organização das competências federativas, a União exerce a preempção em relação às atribuições dos demais entes e, no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios a presunção contra essa preempção, a denominada “*presumption against preemption*” do direito norte-americano. O congresso nacional poderá, se assim o entender, regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, não se pode tolher o exercício (...) Em qualquer caso, a orientação internacional é, substancialmente, a que consta da Lei 13.979: as medidas devem integrar um conjunto de ações estratégicas, baseadas em evidências científicas e coordenadas pela autoridade nacional.

²⁷⁴ Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde (SVS): **Guia de Vigilância Epidemiológica**. Coronavírus – Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 02/06/2024.

No mesmo sentido, um relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), revelou quais estados brasileiros tiveram maior queda no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre 2019 e 2021, chegando a conclusão de que todos os estados brasileiros tiveram queda no IDH, mas aqueles entes da federação que foram capazes de construir consensos em torno de agendas de políticas públicas para lidar com as dificuldades da COVID-19, mostraram um desempenho diferenciado e mais positivos que outros. Foi o caso do Maranhão, por exemplo, o qual também sendo o estado com pior IDH no país até a pandemia, teve queda inferior à do Distrito Federal, considerado bem desenvolvido²⁷⁵.

O interessante destes dados é que se o estado mais pobre da federação, se saiu da melhor maneira da crise, o que fizeram o restante dos entes, ou os mais afetados? Uma resposta para outro momento, mas o fato é que, como uma forma de combate ao vírus, o Estado do Maranhão ajuizou a ACO, visando combater o conflito federativo propagado pelo federalismo bolsonarista. Este conflito é exacerbado tanto pela possibilidade de compra de vacinas, quanto pelas competências dos entes em que o executivo federal, por razão política ou ideológica, estava deixando de adotar as medidas necessárias à promoção do direito à saúde.

Na fundamentação de seu voto, o ministro Ricardo Lewandowski chamou atenção para esta dimensão da descoordenação relacionado ao combate ao vírus, sendo um contexto que “(...) se exige, mais do que nunca, uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais”, sendo o direito à saúde um dever que “(...) coloca-se acima da autoridade de governantes episódicos, pois configura, como visto, um dever cometido ao Estado”²⁷⁶. O ministro mencionou ainda as decisões da ADI 6341 e da ADPF 672 para embasar seu entendimento, visto que tais decisões dialogam com o dever inerente dos entes federados para cuidar da saúde, incluindo a disponibilização de imunizantes diversos dos ofertados pelo executivo federal neste dever. O ministro também asseverou a possibilidade de importação dos entes, em caráter

²⁷⁵CASTRO, Giovanna. Quais Estados tiveram maior queda de IDH após a pandemia?. **Estadão**, 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/05/28/quais-estados-tiveram-maior-queda-de-idh-apos-a-pandemia.htm>. Acesso em: 01/06/2024.

²⁷⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3451 MC / DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345314163&ext=.pdf>

excepcional e temporário, de quaisquer insumos da área da saúde, visando diminuir o risco do vírus.

Este caso é relevante porque evidencia a dimensão política do conflito federativo e a resistência política por parte do ente subnacional, o que também pode ser analisado sob a perspectiva jurídica, considerando a ACO. Nesta ação, o Estado do Maranhão acumulou obrigações tanto de fazer quanto de não fazer em relação à união: a obrigação de fazer incluiu exigir que a união forneça auxílio financeiro para a aquisição das vacinas necessárias para imunizar sua população ou que compense as despesas com a implementação de sua política regional de imunização com as dívidas com a união; a obrigação de não fazer inclui que a união se abstenha de qualquer ato que restrinja as medidas adotadas pelo estado para garantir a imunização, sob pena de multa diária de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Este caso ressalta o caráter imperativo do direito, pois cabe ao STF autorizar o uso da força contra a união, caso o ente central se oponha à obtenção dos imunizantes pelo estado, contrariando o sentido de cooperação do arranjo federativo. Desta forma, chama atenção o uso da técnica processual de pedidos de tutelas específicas de obrigação de fazer ou não, pois é por meio delas que o federalismo de resistência se concretiza.

Conforme mencionado, estas foram as ações selecionadas pela Corte, quando se trata de competência concorrente e comum, para constar na seção de “A Constituição e o Supremo”. Do segundo tópico de nossa análise, a partir do resumo da COVID ADI, obtivemos 13 julgados selecionados para o resumo – sendo um desses julgados, a ADI 6343 mencionada -, e desses 13 julgados, é mencionada 15 outras decisões que caminham na mesma direção dessas 13 decisões.

Utilizando o mesmo critério de busca no resumo, isto é, pela palavra-chave “pandemia”, foi encontrado o termo em 6 ocasiões, em 3 ações diferentes: ADIs 6475 - Suspensão dos efeitos da lei estadual 11.274/2020, que dispõe sobre a interrupção temporária do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, em decorrência da pandemia, no Estado do Maranhão; 6359 – escolha e registro de candidatos e calendários para as eleições de 2020; 6421 – responsabilização de agentes públicos em atos relacionados à pandemia; 6342 - Artigos 29 e 31 da MP 927/2020, argumentando a inconstitucionalidade de tais dispositivos por promoverem violação a princípios da ordem constitucional e as normas constitucionais

de proteção ao trabalho. Conjugando esse termo, com o de “competências concorrentes”, não houve resultados. Apenas por “competências”, na ADI 6343, já analisada. Interessante notar que neste resumo, não há sequer menção da palavra “vacinação”, isso significa que não consta decisões de suma importância, como as ADIs 6586 e 6587.

Partindo para o campo de “pesquisa livre”, conjugando as três palavras-chave, não foi encontrado nenhum acórdão, mas 49 decisões monocráticas. Utilizando um filtro de busca pela palavra “resistência”, dentre as 49 decisões, foi encontrado um resultado, em apenas um julgado. ADPF 756, que trata de requerimento de tutela de urgência incidental, Partido Comunista do Brasil (PcdoB), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Cidadania, “no que se refere especificamente à questão absolutamente inconstitucional vivenciada pela população do estado do Amazonas, sobretudo da capital Manaus, quanto ao contágio pela COVID-19”.

A mesma situação observada no caso anterior, do Maranhão, é encontrada neste caso de Manaus. Isto é, os estados questionando as decisões do executivo federal, apresentando um pedido de tutela incidental, para que a união faça algo relacionado ao vírus. Neste caso, só havia obrigação de fazer à união, quais sejam: que o governo federal garantisse o abastecimento do oxigênio e outros insumos necessários, em 24 horas; que o governo federal, pelo ministério da saúde, instale hospitais de campanha com leitos e insumos necessários ao atendimento da população.

Interessante ressaltar que da mesma forma que os estudos quantitativos mencionados anteriormente mostraram uma postura diferente do STF, essa observação também se estende às decisões individuais dos ministros. Almeida, Cunha e Ferraro realizaram uma análise do perfil dos litígios e do comportamento do STF durante o primeiro ano da pandemia. Seus resultados corroboraram a pesquisa de Vieira, Glezer e Barbosa, confirmando que o STF tomou decisões de forma mais rápida. No entanto, além de examinarem o tempo médio para a Corte proferir sua primeira decisão nas ações de controle concentrado, eles também investigaram o intervalo de tempo até que essas primeiras decisões, geralmente monocráticas, fossem submetidas ao colegiado, e a quantidade delas²⁷⁷.

²⁷⁷ ALMEIDA; CUNHA; FERRARO, 2021.

As autoras concluíram que em ações não vinculadas à COVID-19, entre março de 2020 e março de 2021, apenas 32,6% das liminares monocráticas foram submetidas ao colegiado. No entanto, essa proporção aumenta consideravelmente para 69,8% nas ações relacionadas à COVID-19 e para 83,3% nas liminares das ações envolvendo atos do governo Bolsonaro relacionados à COVID-19. Para Almeida, Cunha e Ferraro, várias razões podem explicar esse comportamento, dentre as quais as autoras citam (i) que essas ações podem ser consideradas mais urgentes em termos materiais; (ii) os ministros podem estar buscando validar suas ações em face da COVID-19 – e, mais ainda, sobre atos do governo Bolsonaro – não apenas para garantir segurança jurídica, mas também como uma estratégia para se protegerem de ataques vindos da presidência da república. As autoras entendem que essa última hipótese é reforçada pelo fato de que as ações relacionadas à COVID-19 não só tramitaram mais rapidamente, desde a autuação até o julgamento da liminar em plenário (tanto virtual quanto físico), mas também foram preferencialmente julgadas em plenário físico: 66,7% das liminares relacionadas aos atos do governo Bolsonaro foram decididas em plenário físico, de forma síncrona e transmitidas ao vivo pela TV Justiça. Enquanto isso, 95,8% das liminares nas ações não relacionadas à COVID-19 foram encaminhadas ao plenário virtual. Já quanto ao mérito, os dados das autoras demonstram que o STF decidiu monocraticamente em 38% das ações ligadas à COVID-19, enquanto 19,5% foram decididas pelo plenário do tribunal. Já nas outras ações de controle concentrado, houve decisões monocráticas sobre o mérito em 22,5% dos casos, enquanto 8,4% foram decididas pelo plenário²⁷⁸. Dentre esses 38%, relacionados às decisões monocráticas sobre o mérito da ação, está a ADPF 756, que veremos a seguir:

Partindo para a análise do voto do ministro relator, o ministro Lewandowski argumenta que a situação de crise vivenciada no Amazonas, caracteriza-se por ser um fato notório que independe de prova, caracterizando o *periculum in mora*. No que tange a probabilidade de direito para o referendo cautelar, o ministro invoca o art. 196 e sua correlação com a pandemia, a qual, assim como na ACO 3451, cita que “(...) se exige, mais do que nunca, uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais”, entendendo ser um dever irrenunciável do estado brasileiro zelar pela saúde de todos que se encontrem sob sua jurisdição, apresentando assim uma

²⁷⁸ Ibidem, p. 15-19.

dimensão objetiva e institucional, revelada no plano administrativo pelo SUS e compatível com o federalismo cooperativo.

O ministro cita que, a despeito do compartilhamento de competência dos entes federados na área da saúde, a união não pode se eximir de sua obrigação constitucional elencada no art. 21, XVIII, de “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas”. E quando o referido dispositivo é lido em conjunto com o preceituado no art. 198, argumenta que compete à união assumir a coordenação das atividades do setor, sendo de sua responsabilidade aplicar, no campo social, o estabelecido no art. 16, III, a, e parágrafo único, da lei orgânica da saúde²⁷⁹.

Voltando-se a análise para o judiciário, o ministro argumenta que é certo que a atuação dos juízes em searas de atuação privativa do legislativo ou do executivo, vulnera o princípio da separação, pois é uma tomada de decisões de cunho eminentemente político administrativo, sendo verdade, contudo, que o judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas concretas, assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como a saúde. O ministro Lewandowski sustenta que esse entendimento não quer dizer que os integrantes do judiciário possam transmutar-se em verdadeiros administradores público, intervindo quando provocado ou de ofício, em situações potencialmente vulneradoras de direitos fundamentais, sendo o contrário disso: “ao julgador só cabe atuar naquelas situações em que se evidencie um “não fazer” comissivo ou omissivo por parte de autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados”.

Assim, em situações como a da pandemia, “marcada por incertezas quanto às medidas mais apropriadas para o enfrentamento da pandemia, em especial no concernente a eficácia do distanciamento social e dos imunizantes em cogitação, assim como por dúvidas acerca de um futuro acesso universal às vacinas”, o ministro Lewandowski argumenta que não pode deixar de asseverar “com toda a convicção, que incumbe ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária

²⁷⁹ executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional

resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais”²⁸⁰.

A partir dessas razões, o ministro relator concedeu a cautelar pleiteada, determinando ao governo federal (i) que promova, de maneira imediata, “todas as ações ao seu alcance para debelar a seríssima crise sanitária instalada em Manaus, capital do Amazonas, em especial suprindo os estabelecimentos de saúde locais de oxigênio e de outros insumos médico-hospitalares”²⁸¹, deixando claro que essa atuação não prejudicaria as iniciativas estaduais e municipais no âmbito de suas respectivas competências; (ii) apresente à Corte, no prazo de 48 horas, um plano compreensivo e detalhado acerca das estratégias para o enfrentamento da situação de emergência, discriminando ações, programas e projetos, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros; (iii) atualize o plano em questão a cada 48 horas, enquanto perdurar o estado crítico de Manaus. Por unanimidade, a Corte referendou a cautelar.

Essa ação nos é importante por três motivos: (i) ao citar o SUS, o ministro Lewandowski realça o entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis de governos, necessários para o funcionamento do federalismo constitucional, em que tal entrelaçamento não exime a união de planejar a defesa permanente contra as calamidades públicas, conforme ditame constitucional e conforme a lei orgânica da saúde; (ii) a razão da decisão se baseia na necessária ação do STF, visto que “não seria lícito ao Judiciário omitir-se, se e quando os órgãos estatais competentes (...) vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional”. Ou seja, o STF teve que agir, para que o executivo federal cumprisse, tanto o mandamento constitucional, quanto às leis relacionadas a emergências de saúde pública, em vez de “(...) insistir que a situação de Manaus poderia ser evitada se a população tivesse feito uso de medicamentos sem eficácia comprovada”, reafirmando o federalismo cooperativo; (iii) contudo, nos importa mais ainda, não somente a ação da Corte, mas em que direção ela se deu. Tanto na ementa, quanto na argumentação do ministro, a palavra “resistência” refere-se a hipótese desta pesquisa, isto é: o STF foi acionado para agir devido às omissões do governo federal, especialmente da presidência da república, e agiu resistindo não apenas a essas omissões, mas também às poucas ações

²⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 756**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 11 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 05 mar. 2024.

²⁸¹ *Ibidem*.

do presidente, visto que essas se baseavam em evidências científicas não comprovadas e refletiam o viés do federalismo bolsonarista, que se opunha à estrutura constitucional, sobretudo no que diz respeito ao arranjo federativo.

Essa resistência por parte do STF, reafirmando o federalismo constitucional, caminha no sentido da argumentação de Bulman-Pozen²⁸² ao entender que o federalismo cooperativo, representa uma salvaguarda da separação de poderes, conforme citado anteriormente no primeiro capítulo. Para a autora, quando a união não cria consensos, os governos estaduais podem agir resistindo por meio de ações contrárias e de disputas de natureza administrativa e política²⁸³, ou por meio de ações judiciais²⁸⁴, como os casos citados nesta seção em ações em que os partidos políticos de oposição estiveram como autores, caso da ADI 6343, da ADPF 756 e da ADI 6341. Ainda, Bulman-Pozen entende que os partidos políticos também têm um papel fundamental para essa resistência, visto que, em casos de preocupação com o poder já significativo do executivo federal, os opositores devem pesar na balança mais do que os aliados²⁸⁵.

A leitura da autora é realçada pela ADPF 756, haja visto que quem protocolou a ADPF foi um partido político, diretamente opositor do então presidente, e foi a partir dessa iniciativa que o STF foi acionado. Decidindo, conforme vimos, de maneira a resistir a uma forma de fazer política epidêmica contrária a própria estrutura constitucional, garantindo assim a partir da decisão monocrática do ministro Ricardo Lewandowski, não somente a separação de poderes tendo em vista a tentativa de centralização dos poderes de polícia pelo executivo federal, mas salvaguardando a própria vida das pessoas ameaças pelo contágio do vírus em Manaus.

Na mesma linha, concordamos com a abordagem apresentada por Glezer. Ele sugere que as pesquisas devem avançar além da simples constatação da possibilidade de modificação da jurisprudência do STF, seja em direção a uma postura mais centralizadora ou não, durante a pandemia. Glezer argumenta que é importante reconhecer e demonstrar que, diante de um oportunismo, por parte da crise, refletido em normas legais ou ações administrativas, o STF desempenhou um papel de proteção aos estados durante esse período desafiador. No entanto, apesar dessa proteção, os estados ainda permaneceram

²⁸² BULMAN-POZEN, 2012.

²⁸³ BULMAN-POZEN, 2012, p. 502.

²⁸⁴ Ibidem, p. 490.

²⁸⁵ Ibidem., p. 524.

suscetíveis a maneira de governo do executivo federal, manifestado por meio de omissões administrativas ou ações para-institucionais. Essa análise reforça a ideia de que o STF está mais propenso a exercer controles que fortalecem as demandas de consenso no sistema político²⁸⁶, o que faz jus a ideia de cooperação do próprio arranjo federativo.

Da mesma forma, ao analisar quantitativamente os dados relativos das ADIs durante o período pandêmico, Tomio conclui que não se trata exatamente de um exemplo comum de atuação contramajoritária de um tribunal constitucional, considerando que a posição do próprio governo federal era minoritária em relação às demais lideranças federativas e à maioria parlamentar²⁸⁷, conforme destacado por Glezer como uma das razões para os conflitos federativos durante a pandemia²⁸⁸. No entanto, os efeitos resultantes das prerrogativas legislativas do executivo federal assemelharam-se ao contramajoritarismo em um contexto constitucional e democrático.

Tomio entende que os dados levantados em sua pesquisa indicam uma mudança no padrão decisório do STF em relação ao período Bolsonaro, evidenciando uma inclinação maior para anular ou suspender normas legais emanadas do executivo federal. Assim, uma das conclusões de sua pesquisa é que o papel central na implementação institucional de políticas públicas, normalmente desempenhado pelo presidente da República e pela maioria parlamentar (coalizão), foi assumido pelo STF no que se refere às normas e políticas públicas vinculadas à pandemia de COVID-19, situações que o autor entende por divergente do padrão usual de consenso institucional observado na democracia brasileira²⁸⁹.

Vieira, Glezer e Barbosa, têm entendimento semelhante, visto que identificaram que o STF passou a desempenhar um papel proeminente na proteção da Constituição, “(...) reagindo de maneira progressiva à escalada anticonstitucional de Bolsonaro e transformando-se no principal obstáculo ao seu projeto autoritário”²⁹⁰, de forma análoga ao que compreendemos neste estudo sobre o federalismo de resistência em reação ao federalismo bolsonarista.

²⁸⁶ GLEZER, 2021, p. 418.

²⁸⁷ TOMIO, 2023, p. 198.

²⁸⁸ GLEZER, 2021, p. 419.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA; 2022, p. 601-602.

Para os autores, conforme delineado no início desta seção, na medida que os ataques à Constituição e à democracia se intensificavam, o STF reagia de forma mais incisiva, visando conter as tentativas do chefe do executivo federal e seus apoiadores de enfraquecer o estado democrático de direito. Vieira, Glezer e Barbosa argumentam que esse protagonismo do STF contrastou com a resposta inadequada de outros atores políticos e institucionais encarregados de controlar e fiscalizar os atos do governo, especialmente a procuradoria geral da república e a própria câmara dos deputados²⁹¹, conforme apontado por Tomio especialmente no caso do PGR²⁹². Desta atuação do STF, de modificação de sua jurisprudência e da maneira de decidir, pode ser vista como uma forma de resistência ao federalismo bolsonarista e de garantia do federalismo cooperativo, em que os entes subnacionais têm espaço para agir de acordo com suas necessidades locais, mesmo em meio a políticas federais²⁹³ que visem excluir estes entes do espaço de deliberação.

Em outros termos, em casos que os estados ou associações, desafiassem ordens políticas ou questionassem a constitucionalidade destas ordens em formato normativo feitas pelo executivo federal, o STF seria chamado a intervir para resolver estes conflitos, como foi. Falar em federalismo de resistência, como propomos neste ponto, é argumentar que o STF teve uma abordagem distinta da do convencional e decidiu em favor da autonomia dos entes subnacionais em questões de saúde pública, permitindo-lhes resistir a certas políticas ou diretrizes federais que considerem inconstitucionais ou prejudiciais aos interesses locais, que neste caso se traduz em interesse público geral devido às ações e omissões do executivo federal. Além disso, o STF, ao julgar casos que envolviam a imposição de medidas federais sobre os entes subnacionais durante a pandemia, decidiu que tais ações violariam a autonomia desses entes, preservando o federalismo cooperativo e contrariando o entendimento do executivo federal. A atuação do STF em questões relacionadas à pandemia, conforme discutido nesta seção, pode ser vista como um reflexo da dinâmica do que se denomina federalismo de resistência. Nesse contexto, os entes subnacionais desempenharam um papel de desafio às políticas federais, juntamente com o congresso, enquanto o STF teve um papel crucial na resolução dessas disputas e na

²⁹¹ Ibidem, p. 602.

²⁹² TOMIO, 2023, p. 194-197.

²⁹³ BULMAN-POZEN; GERKEN, 2009, p. 1259.

definição dos limites do poder, favorecendo a autonomia dos entes subnacionais em detrimento do federalismo bolsonarista.

A escolha de refletir o federalismo de resistência a partir da dinâmica jurisprudencial é fundamentada ao longo deste trabalho, a partir dos estudos de Resnik e também utilizado por Castillo de Macedo. De forma similar, a análise de Corrêa de Araújo corrobora essa perspectiva ao argumentar que “o federalismo deve ser estudado à luz dos embates políticos e históricos que influenciaram a decisão sobre a repartição de competências, seja privilegiando o localismo ou o centralismo”²⁹⁴.

Este argumento se assenta no entendimento de Bulman-Pozen e Gerken, a qual entendem que invés de buscar apenas a autonomia para desafiar o governo federal, os entes subnacionais podem encontrar formas mais eficazes de dissentimento ao permanecerem engajados ao estado federal, mas expressando suas preocupações e oposições de maneira ativa. Esta outra via, sugere uma abordagem dinâmica e participativa à resistência dos entes dentro do federalismo, isso significa que em vez de se afastarem do estado federal, os entes podem optar por expressar suas discordâncias dentro do próprio sistema do federalismo cooperativo, desafiando e resistindo internamente as políticas federais²⁹⁵. Como vimos, tanto a análise qualitativa quanto quantitativa nos ajudam a clarear esse argumento, resta examinar esse fator de resistência na atividade legislativa e nos entes subnacionais.

²⁹⁴ ARAÚJO, 2010, p. 539.

²⁹⁵ *Ibidem*.

3.3. Segunda consequência: atividade legislativa

O primeiro marco legal no combate à pandemia foi de iniciativa parlamentar. A lei da quarentena, previu mecanismos que seriam manejados pelas autoridades sanitárias, com vistas a conter o avanço da doença. O chefe do executivo federal sancionou a referida lei que, em seu art. 3º I, trouxe a possibilidade de os entes adotarem, em suas competências, a quarentena como forma de prevenção ao vírus²⁹⁶. Mesmo com seu sancionamento, conforme realçado no capítulo anterior, o chefe do executivo federal criticou as medidas adotadas pelos estados, havendo discussões judiciais perante o STF nesse sentido²⁹⁷.

Assim como o STF, o congresso também agiu de uma maneira distinta da do convencional, não somente pelo contexto de crise devido à COVID-19, mas especialmente pela forma com que esta crise estava sendo conduzida pelo executivo federal e pelas críticas feitas por parte do chefe do executivo federal aos atores institucionais. Para Carlos Ranulfo Melo, a decisão do chefe do executivo federal de governar sem uma base de apoio parlamentar e de privilegiar sua base em detrimento do diálogo com o congresso criou uma situação inédita no país: a formação de um bloco legislativo majoritário de centro-direita, independente do governo²⁹⁸. Como consequência, Carlos Ranulfo Melo entende que se criou uma coalizão que excluía o chefe do executivo federal, no sentido de atuar com autonomia frente a ele²⁹⁹. No mesmo sentido, Acir Almeida afirma que “a existência de uma coalizão parlamentar majoritária estável que exclui o presidente e seu partido é algo inédito na nossa experiência”³⁰⁰.

²⁹⁶ Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II – quarentena.

²⁹⁷ A já citada ADI 6341 é um exemplo dessas ações, em que o executivo federal, após sancionamento da Lei, tentou, por meio de MP 926, redefinir as competências do combate ao vírus, concentrando na União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação. No mesmo sentido a ADI 6764, conhecida pelo “erro grosseiro”, em que o chefe do executivo federal propôs, com pedido de medida liminar para suspender os decretos da Bahia, do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul que estabeleciam medidas restritivas no combate à pandemia, como o fechamento de atividades não-essenciais e o toque de recolher noturno.

²⁹⁸ MELO, Carlos Ranulfo. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou?. In: Leonardo Avritzer; Fabio Kerche; Marojrie Marona. (Org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ed.São Paulo: Autêntica, 2021, v. 1, p. 108.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ ALMEIDA, Acir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19**. Nota Técnica nº 34, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), IPEA, 2020, p. 8

Melo argumenta que essa atuação ficou evidente durante a pandemia por três razões: (i) o congresso pressionou o executivo para elevar o auxílio emergencial; (ii) reduziu drasticamente o prazo de votação de medidas provisórias para agilizar o processo legislativo e (iii) diante da ausência de propostas do executivo federal, foi responsável pela maioria das mudanças introduzidas na legislação sobre saúde³⁰¹. Na mesma linha, Souza e Fontanelli, consideram que a principal medida de apoio aos entes subnacionais, foi a aprovação do pacote de ajuda federal de iniciativa da câmara, que autorizou a transferência de R\$ 60,1 bilhões aos entes subnacionais, assim como a suspensão das dívidas com a uniao, com os bancos públicos e com os organismos internacionais³⁰².

Evanilda Godoi-Bustamante e Thomas Bustamante³⁰³, ao analisarem todos os vetos presidenciais durante o contexto de pandemia, mantidos ou derrubados pelo congresso, concluíram que o executivo federal teve “uma profunda resistência (...) em implementar programas sociais de assistência à população, tanto no que diz respeito ao monte dos benefícios, quanto ao universo de sujeitos protegidos por benefícios sociais”³⁰⁴. No mesmo sentido que Souza e Fontanelli, os autores asseveram que o poder legislativo “(...) foi capaz, ainda de elevar o montante do auxílio emergencial (...) para o dobro do montante ordinário, em que pese a resistência do Executivo”³⁰⁵, assim como medidas de proteção sanitária e da saúde foram “protegidas pelo Legislativo de modo relativamente eficiente, especialmente quando contrastadas com medidas de caráter negacionista e de alto teor ideológico”³⁰⁶. Segundo os autores, “a análise dos vetos revela uma aplicação da capacidade de ação do Legislativo e um enfraquecimento do Poder Executivo no trato da Covid-19”³⁰⁷.

Esta constatação dos autores corrobora a visão de Melo, que afirma ter havido uma mudança institucional em direção a um maior protagonismo do congresso, visto que

³⁰¹ MELO, 2021, p. 106.

³⁰² SOUZA; FONTANELLI, 2021, p. 147.

³⁰³ GODOI BUSTAMANTE, Evanilda; BUSTAMANTE, Thomas. O enfrentamento do negacionismo pelo poder legislativo: análise das respostas aos vetos do Poder Executivo no enfrentamento da COVID-19. In: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Limeira Giesta Cabral; Emílio Peluso Neder Meyer. (Org.). **Pandemia da COVID-19 e a Federação Brasileira**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes, 2022, v. , p. 123-144.

³⁰⁴ Ibidem, p. 138.

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ Ibidem, p. 139.

³⁰⁷ Ibidem.

a inépcia do executivo federal durante a pandemia intensificou a produção legislativa, provocando um descompasso ainda maior entre as iniciativas dos dois poderes³⁰⁸.

Assim como Glezer, Celina Souza e Flavio Fontanelli analisam esse cenário pela ausência de coalizão partidária do chefe do executivo federal, observando que, quando este não consegue exercer liderança sobre os partidos políticos, os governadores disputam o protagonismo na federação³⁰⁹. Na mesma linha, Almeida entende que por esse motivo, os governadores têm capacidade de influenciar a conduta de seus partidos no legislativo federal. Essa dinâmica afeta a produção legislativa, que tende a ser mais significativa por parte do executivo quando o chefe do executivo federal organiza sua base de apoio como uma coalizão majoritária, especialmente seguindo critérios partidários³¹⁰. Ou seja, como o chefe do executivo federal não tinha esta base, abriu espaço para outros agentes políticos agirem já institucionalmente, acentuando esta ação pela omissão política no combate ao vírus.

Um exemplo desse funcionamento distinto e resistente ao executivo federal e seu entendimento sobre a gravidade da situação do vírus, pode ser ilustrado a partir da MP 926/2020, que posteriormente foi convertida na lei 14035. Conforme ressaltado no início desta seção, foi de iniciativa do congresso o primeiro marco legal no combate ao coronavírus, a chamada lei da quarentena, que em março de 2020, foi reformada pela MP 926, na tentativa de definir que caberia ao chefe do executivo federal decidir sobre o funcionamento das atividades essenciais. O congresso alterou disposições cruciais para a promulgação da MP, convertida na lei 14035 e seguiu o entendimento do STF, excluindo de seu texto as previsões que mitigam a autonomia dos entes subnacionais.

| | | |
|---|--|---|
| Previsão original da lei 13979 ³¹¹ | Alterações trazidas pelo executivo federal por meio da MP 926 ³¹² | Redação dada à lei pelo Congresso, estabelecendo a lei 14035 ³¹³ |
|---|--|---|

³⁰⁸ MELO, 2021, p. 105.

³⁰⁹ SOUZA; FONTANELLI, 2021, p. 136.

³¹⁰ ALMEIDA, 2020, p. 7.

³¹¹ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm

³¹² BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm

³¹³ BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao

| | | |
|---|---|---|
| <p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: (...) VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;</p> | <p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal;</p> | <p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas (...) VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal;</p> |
| | <p>§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.</p> | <p>§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações: I – do ministério da saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do caput deste artigo; e II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo.</p> |
| | <p>§ 9º O presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 8º.</p> | <p>§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades 78 essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.</p> |
| | <p>§ 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.</p> | <p>§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador</p> |

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019.

| | | |
|--|---|---|
| | <p>§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.</p> | <p>§ 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.</p> |
|--|---|---|

Deste quadro, podemos observar que a tentativa da MP de conceder ao presidente da república a competência para determinar, por decreto, os serviços públicos essenciais resultou na lei 14035, que reconheceu o poder de qualquer autoridade federal para emitir decretos sobre o assunto, preservando, assim, a autonomia de estados e municípios. Em resposta à iniciativa do chefe do executivo federal, de exigir que medidas de isolamento, de quarentena e restrição de entrada e saída do país só pudessem ser adotadas após articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente, ou autorizador, a lei 14035 manteve essa exigência. No entanto, vinculou-a ao cumprimento das normas do ministério da saúde e ao ato conjunto dos ministros de estado da saúde, da justiça e segurança pública e da infraestrutura, caso os gestores locais não adotassem as medidas de restrição.

Outro ponto que demonstra esse protagonismo do congresso, se refere a edição da lei Complementar (LC) 173, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus”³¹⁴. O ponto central da lei era flexibilizar certos limites da lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além dos já flexibilizados pelo próprio art. 65 da LRF em situações de calamidade pública, e estabelecer critérios para a distribuição de R\$ 60 bilhões em transferências federais para os entes subnacionais. A lei é do final de maio.

A data é notável, pois foi também no final de maio que a união decidiu organizar a distribuição de recursos. A demora se explica pela necessidade de viabilizar recursos

³¹⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm#:~:text=cp%20173&text=Estabelece%20o%20Programa%20Federativo%20de.Art.. Acesso em: 03 mar. 2024.

extras, o que foi feito com a aprovação da Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu o chamado "orçamento de guerra"³¹⁵.

Segundo Abrucio, Grin, Franzese, Segatto e Couto, a decisão de fazer isso por lei é surpreendente, já que o SUS normalmente toma decisões através de fóruns federativos compostos por membros do executivo. Os autores asseveram que a aprovação por lei destaca o protagonismo do congresso nacional, refletindo a melhor comunicação entre os entes subnacionais no cenário atual³¹⁶, em consonância com o entendimento de Glezer, assim como de Souza e Fontanelli.

Outro caso interessante é o da lei 14019³¹⁷, de 02/07/2020, que exigia o uso de máscaras em estabelecimentos comerciais e industriais, templos religiosos, escolas e outros locais fechados onde houvesse reunião de pessoas, alegando possível "violação de domicílio". O chefe do executivo federal vetou a aplicação de multas pelos entes federados pelo não cumprimento do uso de máscaras e a obrigação de estabelecimentos autorizados a funcionar durante a pandemia da COVID-19 de fornecer álcool 70% em locais próximos a entradas, elevadores e escadas rolantes. Em 19 de agosto de 2020, o congresso nacional derrubou o veto presidencial, mantendo os dispositivos na lei³¹⁸.

Situação semelhante ocorreu com 14 dispositivos da lei 14021, que o chefe do executivo federal vetou em 07/07/2020. A referida lei tratava sobre medidas de proteção para comunidades indígenas durante a pandemia e entre os vetos estavam dispositivos sobre: acesso urgente a seis serviços gratuitos e periódicos (água potável, materiais de higiene e limpeza, leitos hospitalares e de UTI, ventiladores e máquinas de oxigenação sanguínea, materiais informativos sobre a COVID-19 e internet nas aldeias); também incluiu a obrigação da união de distribuir alimentos durante a pandemia, na forma de cestas básicas, sementes e ferramentas agrícolas; a extensão das medidas previstas no

³¹⁵ Sobre o tema, ver: NICOCELLI, Gianluca; MEDINA, Júlio Eduardo Damasceno. Jurisdição Constitucional e Democracia: a ADI 6357 sob a perspectiva substancialista e procedimentalista. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 9, 2023, p. 184-205.

³¹⁶ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020, p. 672.

³¹⁷ BRASIL. **Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14019.htm#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,locais%20de%20acesso%20p%C3%BAblico%2C%20inclusive. Acesso em: 03 mar. 2024.

³¹⁸ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 68.

plano emergencial para quilombolas, pescadores artesanais e demais povos tradicionais; a dotação orçamentária emergencial específica para garantir a saúde indígena; e a criação de um mecanismo de financiamento específico para governos dos entes subnacionais. Em 19 de agosto de 2020, o congresso nacional derrubou o veto presidencial, mantendo todos os dispositivos na lei³¹⁹.

O mesmo ocorreu com o veto integral ao projeto de lei 1826, em 03/08/2020, que dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela união aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus, trabalharam no atendimento direto a pacientes com covid-19 ou realizaram visitas domiciliares, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias. Essa compensação seria devida caso esses profissionais se tornem permanentemente incapacitados para o trabalho ou, em caso de óbito, ao cônjuge ou companheiro, aos dependentes e aos herdeiros necessários. O veto presidencial a essa medida foi rejeitado pelo congresso nacional em 26 de março de 2021³²⁰ e assim foi promulgada a lei Ordinária 14128/2020³²¹, criando o Programa de Apoio aos profissionais de saúde trabalhadores do combate ao COVID (PAPS-COVID).

Este contexto, de uma atuação ativa do congresso relacionada à falta de base partidária pelo executivo e ao federalismo bolsonarista, lança luz à análise de Vieira, Glezer e Barbosa, do que entenderam por infralegalismo autoritário. Como vimos no capítulo anterior, os autores entendem que o referido termo traduz um método de implementação de uma agenda populista e autoritária, por meio da edição de decretos, voltados à erosão ou neutralização de direitos e valores estabelecidos pela Constituição³²².

Em outros termos, como o chefe do executivo federal foi incapaz de formar uma coalizão partidária pró-governo e exerceu sua função durante o contexto pandêmico³²³,

³¹⁹ Ibidem, p. 71.

³²⁰ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 80.

³²¹ BRASIL. **Lei nº 14.128, de 26 de março de 2021**. Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19, ou realizado visitas domiciliares em determinado período de tempo, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, tornarem-se permanentemente incapacitados para o trabalho, ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito; e altera a Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14128.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20compensa%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20a,pacientes%20acometidos%20pela%20Covid%2D19%2C. Acesso em: 15 mar. 2024.

³²² VIEIRA; GLEZER; BARBOSA; 2022, p. 592.

³²³ GLEZER, 2021; SOUZA; FONTANELLI, 2021; ALMEIDA, 2020.

se pautando em diminuir a cooperação entre os entes, excluindo estes dos espaços de decisões e utilizando um discurso do inimigo para mobilização eleitoral, tendo como consequência uma descoordenação infra institucional no combate ao vírus³²⁴. Somado a isso, a única forma de exercer sua liderança, foi a emissão de decretos³²⁵, que, como vimos no capítulo anterior e em mais alguns exemplos nesta seção, tentaram erodir algumas premissas constitucionais, entre eles o federalismo brasileiro, que foi em outras epidemias, um fator central para o modelo eficiente de combate das doenças contagiosas, como o Zika e a Influenza³²⁶.

Deste estado político, outros agentes atuaram, como o STF, o congresso e os entes subnacionais. Sobre a casa legislativa federal, vale a passagem de Almeida

As primeiras respostas legislativas da união à crise da Covid-19 confirmam essa caracterização. Enquanto o presidente defendia medidas conflitantes com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Georgieva e Ghebreyesus, 2020), as lideranças parlamentares davam uma demonstração contundente de capacidade de articulação e cooperação, aprovando, em tempo recorde, uma série de medidas alinhadas com tais recomendações. Foi assim que os congressistas aumentaram o valor originalmente proposto pelo governo para o auxílio emergencial aos informais, desempregados e microempreendedores, de R\$ 200,00 para R\$ 600,00; reduziram o prazo de votação de medidas provisórias, de 120 para 16 dias, para agilizar o processo legislativo; e criaram um “orçamento de guerra” para os gastos com a pandemia, separado e com menos restrições. Essa última medida também inclui uma inovação na governança, que é consistente com o protagonismo do Congresso: a criação de uma nova instância de gestão da crise, sobrepondo a que já havia sido criada na Casa Civil, e com a proposta de o Congresso poder sustar qualquer decisão em caso de “ofensa ao interesse público”³²⁷.

A referida passagem, assim como os demais estudos citados nesta seção, reforça a ideia de uma relação causal à atuação do congresso durante o contexto analisado. No mesmo sentido, esta relação causal dialoga com o entendimento de Bulman-Pozen, em que a autora entende que o congresso pode atuar na manutenção do equilíbrio de poder a partir da atuação dos estados com os seus representantes na casa legislativa federal. Em outros termos, Bulman-Pozen entende que os estados, a partir de seus representantes, têm o papel de desafiar o poder executivo federal para garantir que a execução das leis Federais esteja alinhada com as intenções legislativas. Dessa forma, os estados ajudam a equilibrar o poder executivo federal e a assegurar que a autoridade legislativa do

³²⁴ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO; 2020.

³²⁵ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA; 2022.

³²⁶ BIGONI; MALIK; TASCA; BALEEIRO; SCHESARI; GAMBERDELLA; MASSUDA, 2022.

³²⁷ ALMEIDA, 2020, p. 11.

congresso seja respeitada³²⁸, no mesmo sentido de Resnik, a qual considera que o federalismo não se trata de divisões jurisdicionais fixas entre os entes, mas sim envolve negociações e acomodações em curso que moldam a distribuição de poder e de direitos³²⁹.

Conforme vimos, o congresso brasileiro desempenhou um papel crucial na fiscalização das ações do poder executivo, na elaboração de medidas de combate à crise sanitária e na proteção dos direitos dos cidadãos. Através de sua função legislativa e de controle, o congresso teve que agir tanto no sentido de materializar uma política de combate e assistencial devido às omissões do executivo federal, como vimos no caso da lei da quarentena e do auxílio emergencial, quanto agiu no sentido de conferir em sua atividade uma interpretação semelhante ao que o STF entendeu no que concerne às competências dos entes na esfera de combate, contrariando as posições políticas do chefe do executivo federal.

Assim, a análise do papel do congresso brasileiro durante a pandemia pode ser compreendida à luz dos aspectos discutidos no estudo de Bulman-Pozen em quatro pontos principais: (i) a importância da separação de poderes, (ii) o federalismo, (iii) a atuação legislativa como mecanismo de resistência ao poder executivo federal, e (iv) a atuação dos estados na resistência à força política federal³³⁰, que é o que analisaremos a seguir.

3.4. Terceira consequência: fortalecimento da cooperação dos entes subnacionais

Conforme vimos, Rubens Glezer entende que uma das razões para os conflitos federativos decorrentes da pandemia foi a falta de uma base sólida partidária pelo governo, em meio ao nosso sistema altamente consensual e cooperativo. Esse panorama, entendido pelo autor, tem três consequências principais: (i) a limitação da capacidade do governo exercer ações oportunistas centralizadoras de poder. Isto é, sem a maioria parlamentar, o governo não pode interferir ou flexibilizar um sistema que garante alta autonomia burocrática e financeira aos estados; (ii) a ausência de uma coalizão desestruturou a relação do chefe do executivo federal com os governadores, que não enfrentaram restrições partidárias ao entrar em conflito com a união. Dessa forma, os governadores não têm custos de autonomia nem políticos ao antagonizar o Presidente da

³²⁸ BULMAN-POZEN, 2012, p. 462.

³²⁹ RESNIK, 2014, p. 369.

³³⁰ Tais pontos são convergentes à interpretação do federalismo bolsonarista, neste sentido: ABRUCIO, 2022, p. 139; BULMAN-POZEN, 2012, p. 461.

República e (iii) a falta de uma coalizão partidária permitiu ao chefe do executivo federal adotar ações oportunistas evasivas, visando maximizar seus benefícios eleitorais. Com essa abordagem, o governo de 2018-2022 reduziu os custos políticos e criou incentivos para que os governadores se envolvessem em conflitos abertos e constantes com o governo federal³³¹.

Souza e Fontanelli leram o cenário da pandemia e os conflitos federativos, da mesma maneira. Os autores, assim como Glezer, tratam da disputa federativa a partir de Bednar³³², o qual entende que os conflitos surgem quando governos de diferentes esferas reivindicam os créditos por políticas bem-sucedidas ou atribuem a outras esferas a responsabilidade por políticas malsucedidas, refletindo o oportunismo dos representantes governamentais. Este problema é agravado pela natureza indivisível dos bens públicos, como a proteção à saúde, permitindo que diferentes esferas de governo culpem outras por determinadas decisões ou reivindiquem o crédito por decisões bem-sucedidas. No caso da COVID-19, vimos que presidentes como os do Brasil e dos EUA, que se opuseram às medidas de isolamento, evitaram o risco de serem responsabilizados pelas consequências econômicas, transferindo as decisões para os governos subnacionais. Contudo, no Brasil, ao contrário dos EUA, a maioria dos governadores enfrentou o presidente, enquanto nos EUA, os governadores agiram consoante a linha partidária, com os Republicanos rejeitando medidas preventivas e os Democratas apoiando-as³³³.

É nesse sentido que o conceito de *Uncooperative federalism*, ganha destaque tanto no Brasil quanto nos EUA. Nesse estudo, Bulman-Pozen e Gerken caracterizam esse conceito como um esforço por parte do ente subnacional, para modificar a política nacional. Segundo as autoras, essa análise aborda o federalismo de maneira diferente da literatura tradicional, visto que a maioria dos estudiosos traça uma noção normativa de federação, assim como vimos da análise por Castillo de Macedo na seção 1.3., e deixam passar a possibilidade descritiva de que os estados podem resistir às políticas federais mesmo quando não detêm muito autonomia ou força política para tanto.

³³¹ GLEZER, 2021, p. 419.

³³² Jenna Bednar fornece classificações e critérios doutrinários para identificar as condições, os custos e os incentivos para o conflito federativo. Tanto o estudo de Glezer, quanto de Souza e Fontanelli, se basearam no estudo de Bednar, a partir de reconstituição de fatos registrados em materiais jornalísticos, bem como a reconstrução da estrutura federativa pelas normas constitucionais em conjunto com a jurisprudência do STF, para analisar o federalismo no período de pandemia da COVID-19. Ver: BEDNAR, Jenna. **The robust federation: principles of design**. 1. ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

³³³ SOUZA; FONTANELLI, 2021, p. 149.

As autoras destacam a dificuldade de caracterizar o que pode não ser cooperação. Às vezes, os estados anunciam suas intenções, e outras vezes, a força ou a intensidade da contestação estatal define a dissidência. No entanto, em alguns casos, não é possível saber. Conforme argumentamos e veremos com mais detalhes nesta seção, no caso da pandemia e a relação entre o executivo federal e os entes subnacionais, a dissidência foi expressiva a ponto de deixar claro que não se tratava de cooperação, mas sim de resistência. Resistência política por parte dos entes subnacionais e do congresso, e jurídica, por parte do STF, o qual configurariam o federalismo de resistência defendido nesta pesquisa.

Conforme argumentado no capítulo anterior, esta pesquisa se insere no contexto de crise democrática e segue a recomendação de Bucci e Gaspardo de não apenas analisar o contexto político, mas também oferecer recomendações político-jurídicas para resistir à crise.

Um exemplo prático dessa recomendação, alinhado ao conceito de federalismo de resistência, é o texto publicado por Heather Gerken³³⁴, que instiga uma oposição ao governo Trump com base em sua colaboração com Bulman-Pozen. Gerken sugere que os progressistas deveriam adotar uma perspectiva diferente sobre o federalismo, não através das lentes do conservadorismo, mas sim de uma perspectiva política, reconhecendo-o como uma ferramenta poderosa não apenas para resistir, mas também como uma fonte de compromisso e mudança entre a esquerda e a direita.

Ela argumenta que os liberais muitas vezes negligenciam essa estratégia e que é hora de aproveitarem esse "capítulo" do manual dos conservadores, utilizando seu controle sobre os governos estaduais e locais para influenciar a agenda nacional, moldar resultados políticos e fomentar o compromisso político. Gerken argumenta que essa influência pode ser exercida simplesmente recusando-se a fazer parcerias com o governo federal, o que colocaria em destaque debates que os republicanos prefeririam evitar. Mais significativo ainda, é o fato de que derrotar a oposição estadual ou local, custaria recursos fiscais e capital político que o governo federal preferiria empregar em outros lugares.

³³⁴ GERKEN, Heather. We're about to see states' rights used defensively against Trump. *Vox*, 20 jan. 2017. Disponível em: <https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncooperative>.

Mesmo que conseguisse prevalecer, Gerken acredita que Trump gastaria grande parte de seu capital político, alcançando vitórias em algumas batalhas, mas não em todas que os progressistas poderiam travar. Ela adverte sobre os riscos dessa dissidência, considerando que o Presidente tem o poder de causar danos significativos com um simples "golpe de caneta". Nesse sentido, estados e municípios altamente endividados podem achar caro resistir ao governo federal³³⁵.

No entanto, Gerken argumenta que os progressistas seriam imprudentes se não percebessem que as cidades e estados têm certa proteção contra algumas políticas nacionais com as quais não concordam, e que eles têm o poder de resistir a políticas que ameacem o estado de direito. Para a autora, é hora de os liberais reconhecerem essa opção³³⁶, sendo por isso que Araújo e Meyer asseveraram que “(o)corre que a proteção de direitos no âmbito do federalismo pode se mostrar por meio de uma não cooperação”³³⁷.

Millhiser entende de maneira semelhante. Para o autor, o federalismo pode desempenhar um papel importante na proteção contra o que ele denominou de “tendências autoritárias”, em tempos de crise democrática³³⁸. Millhiser destaca que o federalismo nos EUA, ao dividir o poder entre o governo federal e os governos estaduais, pode servir como um contrapeso ao poder central e ajudar a preservar a democracia. O autor argumenta que o federalismo pode oferecer limites ao governo federal, impedindo-o de impor unilateralmente suas políticas sobre os estados³³⁹.

Relacionado essas análises no Brasil durante a pandemia, vimos que não foi somente liberais que caminharam em sentido oposto ao chefe do executivo federal. Conforme salientado no capítulo anterior, o chefe do executivo federal começou a perder apoiadores logo no início do mandato, se intensificando durante a pandemia e tendo claros opositores políticos, em particular o Governador do Estado de São Paulo, o Governador do Maranhão, e em conjunto o fórum de governadores e o consórcio do nordeste, conforme veremos a seguir. Mas é importante ressaltar que essas oposições, se manifestaram pela estrutura federativa do nosso arranjo constitucional, seja através da

³³⁵ Ibidem.; isso faz sentido quando constatamos que um dos maiores opositores políticos do Chefe do executivo federal foi o Governador do Estado mais rico do país.

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ ARAÚJO, MEYER, 2021, p. 421.

³³⁸ MILLHISER, 2017, p. 526.

³³⁹ Ibidem, p. 527.

atuação jurisdicional - com o STF reafirmando a competência dos entes subnacionais em adotar políticas de saúde pública, demonstrando a importância do federalismo na proteção de direitos fundamentais - seja através do congresso nacional - como contraponto às políticas anticientíficas propagadas pelo governo da época também servindo como uma força de fiscalização das ações do executivo, como vimos no caso da ADI 6341, ADI 6343 e pela ADPF 756; – e também, a partir da atuação dos entes subnacionais.

No caso do consórcio do nordeste, Costa e Rebouças entendem que a tensão entre o chefe do executivo federal e as forças políticas nordestinas, remontam à campanha presidencial de 2018, quando a alta popularidade dos Partidos dos Trabalhadores (PT), impulsionada pela figura do ex-presidente Lula, impunha obstáculos para conter o avanço bolsonarista na região. Naquele ano, os eleitores nordestinos foram os únicos que elegeram governadores do PT, após o sucessivo processo de erosão de imagem sofrido pelo partido, sobretudo a partir da gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, e a partir de 2018, a tensão permaneceu entre tais atores políticos e o palácio do planalto³⁴⁰. Foi nesse contexto que o consórcio do nordeste surgiu em 2019, com o objetivo de organizar os estados da região para atuarem em conjunto em prol das demandas locais e, em certos momentos, agirem como oposição ao governo federal de 2018-2022, que foram explicitadas na ocasião de criação do Consórcio, dentre as quais destacamos: (i) críticas às desvinculações de receitas federais que impactam os setores de educação e de saúde; (ii) discordâncias acerca da proposta de Reforma da Previdência; (iii) contestações no tocante à flexibilização do estatuto do desarmamento³⁴¹.

Certamente, o consórcio do nordeste conta com algumas características essenciais para o entendimento comum de seus membros, tais como: a existência de uma identidade regional; a presença de uma crise econômica e política no país, que exige ações conjuntas de gestão governamental; discurso compartilhado; e lideranças políticas bem articuladas em torno de arranjos institucionais. Tais características se realçaram no contexto pandêmico, em que a despeito dos desafios colocados pela crise sanitária e das diferentes visões no governo federal e meio científico, os governadores conseguiram tomar decisões por consenso na assembleia dos governadores, mesmo com um estatuto que exige apenas maioria simples de votantes, com um quórum de metade mais uma. Este

³⁴⁰ COSTA, Rômulo Almeida; REBOUÇAS, Héberly da Silva. Bolsonaro versus Governadores: Como o fact-checking de governos estaduais petistas embute disputas políticas no contexto da pandemia. **Revista Comunicado**, n.2, v. 10, jul-dez 2021, p. 57-58.

³⁴¹ *Ibidem*.

fato destaca o tema da cooperação e da coordenação horizontal entre os estados no âmbito do consórcio do nordeste³⁴².

Isso se encaixa na ideia de associativismo histórico, em que um grupo tem mais chances de alcançar seus objetivos se estiver em sintonia e conseguir estabelecer os laços necessários para formar uma solidariedade comunitária. Em outros termos, a possibilidade de um ambiente que propicie a cooperação e solidariedade, está diretamente ligado ao sucesso da atuação não somente do consórcio do nordeste, mas de qualquer consórcio³⁴³. Essa análise parece se alinhar ao estudo de Costa e Rebouças, tendo em vista que considera tanto a identidade cultural quanto o histórico de antagonismo em relação ao chefe do executivo federal, sendo tais fatores uma das razões que possibilitaram maior capacidade de cooperação e diligência na tomada de decisões conjuntas e no compartilhamento de informações e recursos a despeito da política federal adotada³⁴⁴.

A partir desse contexto, podemos inferir que: (i) o ambiente de crise, tanto sanitária quanto política, evidenciado pelo federalismo bolsonarista, (ii) destacou a cooperação entre os entes subnacionais, especialmente (iii) através do consórcio do nordeste. Esse consórcio, fundamentado em um ideal político comum de associativismo, (iv) implementou políticas públicas para conter a propagação do vírus, em oposição às diretrizes do executivo federal que se baseavam em evidências não comprovadas cientificamente.

Uma das iniciativas que ganhou mais destaque foi a criação do Comitê de Combate ao Coronavírus. Essa iniciativa foi uma resposta às medidas do executivo federal para promover aglomerações; flexibilizar o uso de máscara; e divulgar a utilização de medicamentos sem comprovação científica para suposto “tratamento precoce” da COVID-19. O objetivo do consórcio do nordeste foi tentar promover orientações unificadas para os membros, se baseando nas evidências científicas e nas práticas de outros países que conseguiram controlar melhor o vírus. Segundo Lerquin e Lemos, as pressões do executivo federal e de setores que apoiavam a volta das atividades,

³⁴² FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Marco Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, Supl. 2, 2020, p. 17.

³⁴³ NICOCELLI, Gianluca; TRANJAN, Renata Naomi. Consórcio intermunicipal de saneamento no Paraná e Covid-19: Associativismo histórico como meio de sucesso do consórcio público e combate à pandemia de Covid-19. **Journal of Law and Regulation**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–18, 2023, p. 5-7.

³⁴⁴ NICOCELLI; CARVALHO, 2023, p. 85.

contrariando as medidas de isolamento, dificultaram a implementação das medidas propostas pelo comitê científico³⁴⁵.

No início de 2020, o consórcio do nordeste realizou a compra de 600 respiradores artificiais de empresa chinesa. Contudo, a entrega dos produtos não foi completada, pois os equipamentos ficaram retidos em Miami. Outra ação em sentido internacional, se trata do envio da comitiva do Consórcio à França e China, decorrente da política externa conduzida pelo executivo federal, visando na França atrair investimentos na região e na China, solicitando apoio à gestão dos desdobramentos da pandemia.

Pode-se pensar que essas ações buscavam apenas abrir ou manter diálogo com os referidos países. No entanto, França e China foram alvos de discursos e críticas do

³⁴⁵ LEURQUIN, Pablo; LEMOS, Tayara Talita. O Consórcio Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos pandêmicos. In: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. (Org.). **Pandemia da Covid-19 e federação brasileira**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes, 2022, v., p. 81.

chefe do executivo federal³⁴⁶. Ao tentar essa aproximação com esses dois países, o Consórcio demonstrou caminhar em sentido oposto ao modelo de governo e de alianças do executivo federal.

Interessante destacar a carta dos governadores do nordeste, divulgada em 25 de março de 2020. Nesse documento, o consórcio do nordeste reconhece a gravidade da situação e defende irrestritamente as recomendações científicas, incluindo a adoção de medidas preventivas rigorosas, como o isolamento dos infectados e o distanciamento social para a população em geral, conforme aconselhado pela OMS e pelo ministério da

³⁴⁶ Como exemplo, o Chefe do executivo federal desautorizou a compra da vacina chinesa, em 20/10/2020. O argumento foi de que “a vacina chinesa de João Dória”, deveria ter comprovações científicas pelo ministério da saúde e certificação pela Anvisa. In: Em 05/05/2021, o então Chefe do executivo federal insinua que o vírus foi criado pela China: “É um vírus novo, ninguém sabe se nasceu em um laboratório ou nasceu por algum ser humano ingerir um animal inadequado. Mas está aí. Os militares sabem que é uma guerra química bacteriológica e radiológica. Será que estamos enfrentando uma nova guerra? Qual país que mais cresceu seu PIB? Não vou dizer para vocês”; Exemplos de componentes do governo também podem ser ilustrado: em 22/04/2020, o então Ministro das relações exteriores publicou em seu blog artigo intitulado “Chegou o coronavírus”, em forma de ataque a OMS e relacionando as medidas de saúde pública ao comunismo: Agora o politicamente correto incorpora o sanitariamente correto, muitas vezes mais poderoso. O sanitariamente correto te agarra, te algema e te ameaça: ‘Se você disser isso ou aquilo, você coloca em risco toda a sociedade, se você pronunciar a palavra liberdade você é um subversivo que pode levar toda a sua população a morrer – então respeite as regras’. Controlar a linguagem para matar o espírito, eis a essência do comunismo atual, esse comunismo que de repente encontrou no coronavírus um tesouro de opressão”. In: No mesmo sentido, em 27/04/2021, em reunião do Conselho de Saúde Suplementar, o então Ministro da Economia, em transmissão nas redes sociais do Ministério da Saúde, que supostamente desconhecia, afirmou: ‘Nós vamos ter que fazer na saúde igual se fez no auxílio emergencial. Pobre tá doente? Dá um voucher para ele. Quer ir no [Hospital Albert] Einstein? Vai no Einstein. Quer ir no SUS, pode usar seu voucher onde quiser. Não tem gestão na saúde pública (...) Setor público não vai conseguir acompanhar a questão da saúde. Setor privado é a solução. (...) Até os foguetes da Nasa já são privados. Estado quebrou, não consegue mandar todo ano um homem para lua. Estados Unidos têm indústria forte. Chinês inventou o vírus e a vacina dele é pior que a americana. Toma aqui a Pfizer’. In: No que tange ao Governo Francês, as relações se abalaram antes mesmo da pandemia. No contexto das queimadas na Amazônia, o Chefe do executivo federal brasileiro, comentou em um post no Facebook, para o seguidor “não humilhar” o Chefe do Executivo francês, se referindo a uma foto dos dois com suas esposas: “Entende agora pq Macron persegue Bolsonaro”, disse o seguidor. Os dois casais presidenciais, brasileiro e francês, têm em comum a diferença de idade, sendo que Brigitte Macron, de 66 anos, é mais velha que o marido, que tem 41 anos. Já Bolsonaro tem 64 anos, enquanto sua esposa, Michelle, tem 37. O Chefe do executivo federal francês respondeu que: “O que eu posso dizer? É triste, é triste. Mas é triste, em primeiro lugar, para ele e para os brasileiros. Eu penso que as mulheres brasileiras têm, sem dúvida, vergonha de ler isso de seu presidente”. In: G1. Após comentário de Bolsonaro sobre primeira-dama francesa, Macron diz esperar que brasileiros tenham presidente que se comporte à altura. **G1**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/26/apos-comentario-de-bolsonaro-sobre-primeira-dama-francesa-macron-diz-esperar-que-brasileiros-tenham-presidente-que-se-comporte-a-altura.ghtml>; Em outra ocasião, durante uma de suas lives, o Chefe do executivo federal brasileiro, disse que o valor transferido pela França, para o fundo de preservação da Amazônia ao Brasil, era “esmola” e acusou os europeus de estarem tentando “comprar o Brasil a prestação”. Já em novembro de 2021, ao ver o Chefe do executivo federal francês recebendo visita do ex-presidente Lula, o Chefe do executivo federal brasileiro, disparou: “Parece que é uma provocação (...) França não é exemplo para nós, muito menos o senhor Macron. Macron está muito bem acompanhado por Lula, e Lula muito bem acompanhado por Macron, eles se entendem, falam a mesma linguagem (...) Macron sempre bateu na gente na questão da Amazônia, como se ele e os antecessores dele tivessem preservado alguma coisa na França”. In: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/04/5002891-bolsonaro-ja-fez-piada-com-esposa-de-macron-reeleito-presidente-da-franca.html>

saúde. Os três últimos pontos da carta confrontam diretamente as declarações do chefe do executivo federal, que minimizou a gravidade da COVID-19 e criticou estados e municípios que adotaram estratégias mais rígidas de distanciamento social.

5 – Entendemos que cabe ao governo federal ação urgente voltada aos trabalhadores informais e autônomos. Agressões e brigas não salvarão o País. O Brasil precisa de responsabilidade e serenidade para encontrar soluções equilibradas;

6 – Ao mesmo tempo, solicitamos a necessidade urgente de uma coordenação e cooperação nacional para proteger empregos e a sobrevivência dos mais pobres;

7 – Ficamos frustrados com o posicionamento agressivo da presidência da república, que deveria exercer o seu papel de liderança e coalizão em nome do Brasil³⁴⁷.

Nessa mesma carta, os governadores nordestinos, apelam à criação de uma coordenação nacional de enfrentamento à COVID-19, revelando um dos problemas evidenciados pela forma de condução de combate ao vírus: a falta de protagonismo do chefe do executivo federal na articulação dos entes federados.

Posteriormente, em 27/03/2020, o referido Consórcio, publicou outra carta, repudiando a posição do chefe do executivo federal, contrária ao distanciamento social, afirmando que esta ação “representa um verdadeiro atentado à vida”. A carta prossegue:

Na ausência de efetiva coordenação nacional, que deveria ser assumida pelo governo federal, em articulação com os demais entes federativos, buscaremos avançar na integração regional e com as demais regiões, mobilizados pelo objetivo de salvar vidas e amenizar os impactos negativos sobre a economia dos estados³⁴⁸

O apelo não atendido dos governadores nordestinos à criação, pelo executivo federal, de uma ampla coordenação nacional, articulando os diferentes entes federados e seus órgãos, motivou a criação do CCCN, visando assessorar os governadores em suas tomadas de decisões, conforme mencionado anteriormente. Tais ações, direta ou indiretamente, contribuíram para a manutenção de fóruns entres entre as Secretarias Estaduais de Saúde e de Assistência Social dos estados envolvidos, que atuaram como

³⁴⁷ Eis a íntegra da carta: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/Governadores-do-nordeste-reforcam-medidas-para-conter-o-coronavirus-e-cobram-acoas-do-governo-federal/25-03-carta-dos-Governadores-do-nordeste-pdf.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

³⁴⁸ Eis a íntegra da carta: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/joao-azevedo-e-Governadores-do-nordeste-reforcam-integracao-regional-nas-acoas-de-enfrentamento-do-coronavirus/27-03-carta-dos-Governadores-do-nordeste-pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

meio de combate ao vírus³⁴⁹, fortalecendo a cooperação horizontal e suprindo as lacunas deixadas pelo executivo federal no contexto de crise³⁵⁰.

Essa lacuna pode ser exemplificada pelos impasses políticos sobre a estratégia de combate à proliferação do vírus no Brasil, com duas abordagens principais em disputa: (i) a estratégia defendida pelo Planalto, ou seja, pelo chefe do executivo federal, que apoiava o distanciamento social vertical e criticava outras estratégias, incluindo a do ministério da saúde, que, amparado em dados técnicos e nas recomendações da OMS, defendia o isolamento horizontal; e (ii) a estratégia hegemônica no Brasil, adotada pelos entes subnacionais.

Conforme consta na nota técnica 1. As Políticas para Enfrentamento do COVID-19 nos Estados Brasileiros com Distanciamento Social, os estados reagiram de modo distintos em intensidade e rapidez em relação à pandemia no país³⁵¹. Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás foram os primeiros a tomarem medidas de promoção de distanciamento social, ainda na primeira quinzena de março de 2020. Na semana seguinte, todos os estados da federação já haviam implementado alguma medida de restrição de atividades com vistas a aumentar o distanciamento social, não seguindo a orientação do chefe do executivo federal do distanciamento vertical³⁵².

A referida pesquisa abrigou o Índice de Rigidez do Distanciamento Social (RDS) em quatro componentes; suspensão das aulas presenciais em escolas e universidades; (ii) suspensão das atividades não-essenciais de comércio e serviços; (iii) suspensão da atividade industrial não-essencial; e (iv) proibição de aglomerações e grandes eventos³⁵³,

³⁴⁹ ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia**, v. 18, 2020, p. 8

³⁵⁰ ABRUCIO; GRIN; FRANZES; SEGATTO; COUTO, p. 670.

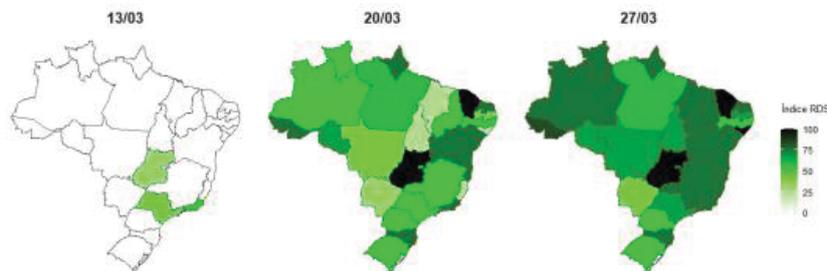
³⁵¹ BARBERIA, Lorena G.; MOREIRA, Natalia de Paula; CANTARELLI, Luiz Guilherme Roth; OLIVEIRA, Maria Leticia Claro de F.; ROSA, Isabel Seelaender Costa; ZAMUDIO, Marcela; SCHMALZ, Pedro; PEREIRA, Fabiana da Silva. As Políticas para Enfrentamento do COVID-19 nos Estados Brasileiros com Distanciamento Social. São Paulo: **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**, 2020 (Nota Técnica. Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade).

³⁵² O Estado do Paraná, a despeito de ser aliado político do executivo federal à época da pandemia, também não seguiu as orientações ressaltadas diversas vezes pelo Chefe do executivo federal, em fazer isolamento vertical. Sobre o tema, ver: BRITO, Leonardo Soares; NICOCHELLI, Gianluca. O passaporte vacinal e a vacinação obrigatória contra a Covid-19: Uma questão de princípios?. **Revista do Ministério Público do Contas do Estado do Paraná**, v.4., p. 106-124, 2022.

³⁵³ BARBERIA; MOREIRA; CANTARELLI; OLIVEIRA; ROSA; ZAMUDIO; SCHMALZ; PEREIRA, 2020, op. cit., p. 6.

isto é, em nenhuma das hipóteses com o distanciamento vertical como fator preponderante. Essas informações ficam melhores ilustradas na seguinte Figura³⁵⁴:

Figura 1: *Índice de Rigidez do Distanciamento Social (RDS) em três momentos, em todos os estados brasileiros*



A despeito dessa figura ser do início da pandemia, os mesmos contextos permaneceram até o fim dela: falta de cooperação e coordenação pelo executivo federal no combate ao vírus, em que os estados reagiram em suas competências, de maneiras distintas, ao vírus e a partir de notas e cartas, ao federalismo bolsonarista e as falas públicas do chefe do executivo federal.

Tanto que outro exemplo pode ser ilustrado para identificar a lacuna deixada pelo chefe do executivo federal: a ofensiva dos governadores à defesa do que chamaram de ataque às instituições democráticas. Em abril de 2020, 20 dos 27 governadores divulgaram uma carta aberta, repudiando a participação e o discurso do então chefe do executivo federal em ato pelo fechamento do STF e do congresso nacional, e contrariando as medidas de isolamento social pela epidemia do vírus. Na carta, os governadores elogiaram os presidentes do senado e da câmara “pelos seus esforços de socorro federativo”³⁵⁵.

Esse contexto de intrigas foi presente até mesmo no auge da pandemia no país. Em 28/02/2021, o então chefe do executivo federal, sustentou em sua live semanal que os prefeitos e governadores estariam “prendendo as pessoas na praia”, ao passo que a política de lockdown não estaria dando certo. Sustentou ainda a utilização da hidroxicloroquina³⁵⁶.

³⁵⁴ Ibidem, p. 7.

³⁵⁵ Eis a íntegra da carta: https://static.poder360.com.br/2020/04/18_04_Carta_aberta_a_sociedade_brasileira_em_defesa_da_demoocracia.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

³⁵⁶ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 139.

Poucos dias depois, em 01/03/2021, 19 governadores rebateram os ataques do chefe do executivo federal sobre as medidas de enfrentamento em uma nota pública, acusando o governo federal de produzir informações distorcidas e gerar interpretações equivocadas, visto que, um final de semana antes, a Secretaria de Comunicação do executivo federal, assim como Carlos e Eduardo Bolsonaro e também o ministro das Comunicações, Fábio Faria, compartilharam e iniciaram uma campanha nas redes sociais acusando veladamente os executivos estaduais de não terem utilizado corretamente os recursos repassados pelo executivo federal para o enfrentamento à pandemia. Para os governadores signatários da nota, “(...) o entendimento de que a linha de má informação e da promoção do conflito entre os governantes em nada combaterá a pandemia, e muito menos permitirá um caminho de progresso para o País”, sendo a contenção de aglomerações “(...) o cardápio que deveria estar sendo praticado de forma coordenada pela união na medida em que promove a proteção à vida, o primeiro direito universal de cada ser humano”³⁵⁷.

Para além destes dois exemplos, somado à atuação do consórcio do nordeste, a vacina contra COVID-19 pode ser outro exemplo para ilustrar essa disputa federativa e a resistência dos entes ao federalismo bolsonarista.

Conforme vimos, em um primeiro momento a alteração política entre o governo federal, cientistas e autoridades subnacionais centrou-se em disputas simbólicas e medidas concretas de ação e inação do ministério da saúde, envolvendo, questões sobre a gravidade da doença, o isolamento e medidas profiláticas, a autoridade sanitária. Posteriormente, a produção e aquisição de vacinas se tornaram centrais na disputa, juntamente com as restrições das atividades decretadas pelos governos subnacionais que ficaram no centro do debate ao longo de toda a pandemia.

Focando na disputa política pela vacina, esta teve como cenário a próxima eleição presidencial, com o embate entre João Dória de São Paulo e o próprio chefe do executivo federal. O então Governador de São Paulo ganhou maior projeção política com a inversão de recursos no desenvolvimento da vacina do Instituto Butantan/Sinovac. Conforme vimos, o chefe do executivo federal barrou a compra destas vacinas em outubro de 2020, sob o argumento de que não teriam tido comprovações científicas pelo ministério da saúde e pela Anvisa. Contudo, antes disso, o chefe do executivo federal comemorou a

³⁵⁷ Ibidem, p. 141.

suspensão da morte, por suicídio, de um voluntário das pesquisas relacionadas à produção da vacina: “Morte, invalidez, anomalia. Esta é a vacina que o Doria queria obrigar os paulistanos a tomar. O Presidente disse que a vacina jamais poderia ser obrigatória. Mais uma que Jair Bolsonaro ganha”³⁵⁸.

Em outra ocasião, quando o Governado de São Paulo anunciou que poderia iniciar a vacinação até janeiro de 2021, o executivo federal anunciou a construção de uma nova fábrica da Fiocruz, para aumento da capacidade de produção da vacina desenvolvida em parceria com Oxford/AstraZeneca, no mesmo sentido que as declarações do então ministro da saúde, Eduardo Pazuello, sequer mencionaram a CoronaVac, apostando todas as fichas apenas na Oxford/AstraZeneca, o que promoveu manifestação dos Secretários Estaduais de Saúde, em carta do CONASS, exigindo que o programa de imunizações fosse composto com todas as vacinas aprovadas³⁵⁹.

Diante da iminência da produção das primeiras doses pelo Butantan, o ministério da saúde finalmente anunciou, em 7 de janeiro de 2021, a compra de 100 milhões de doses. No entanto, essa decisão veio acompanhada da exigência de que o governo paulista entregasse ao ministério todas as seringas em estoque, eliminando assim a possibilidade de um efeito midiático da aplicação da primeira dose da vacina no país. Foi necessário que o ministro Lewandowski emitisse uma liminar para garantir que o Estado de São Paulo retivesse as seringas necessárias para vacinar sua população³⁶⁰. Mesmo após a aprovação do registro emergencial pela Anvisa, Bolsonaro questionou a eficácia da vacina CoronaVac, defendendo o tratamento precoce. A disputa pela vacinação seguiu adiante e pode ser ilustrada em outras situações anteriores à aprovação do registro pela Anvisa, com mais incidentes do que seria adequado e possível narrar nesta pesquisa. Porém, é preciso pontuar que, em outubro de 2021, apesar da significativa adesão da população à vacinação, o chefe do executivo federal fez insinuações públicas de que a vacinação contra a COVID-19 poderia de alguma forma estar relacionada à vulnerabilidade à Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS)³⁶¹.

³⁵⁸ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 101; FLEURY; FAVA, 2022, 101.

³⁵⁹ FLEURY; FAVA, 2022, p. 256.

³⁶⁰ VENTURA; AITH; REIS, 2021, p. 101; FLEURY; FAVA, 2022, op. cit., p. 116.

³⁶¹ ROCHA, Lucas. Vacinas da Covid-19 não têm relação com HIV e Aids: entenda. **CNN Brasil**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/vacinas-da-covid-19-nao-tem-relacao-com-hiv-e-aids-entenda/>. Acesso em 02 mar. 2024.

Interessante a aproximação de Fleury e Fava, da revolta da vacina no século XX com a vacinação da COVID-19. Enquanto na revolta da vacina o chefe do executivo federal impulsionou a vacinação obrigatória, desencadeando uma rebelião militar e popular, no contexto atual, o chefe do executivo federal se tornou o principal obstáculo para o país estabelecer uma política coerente de isolamento e de aquisição de vacinas, fundamentais para o combate à pandemia. Em ambos os casos, o debate em torno do enfrentamento do vírus colocou a vacina como o principal palco político, onde as disputas de poder se desenrolaram. Na Revolta da Vacina, esse embate abriu caminho para uma bem-sucedida política de vacinação. Já no contexto pandêmico, entende as autoras, que a situação crítica criou o cenário para um potencial tragédia sanitária sem precedentes, além do enfraquecimento do pacto federativo e da perda de capacidades institucionais conquistadas ao longo de anos³⁶².

Todo este contexto, de falta de coordenação e cooperação federativa, fizeram com que os entes subnacionais e as características institucionais do federalismo brasileiro, resistissem a este tipo de conduta por parte do executivo federal, em especial na figura de seu chefe. Seja por cartas, notas, falas públicas, houve movimentações dos entes caminhando em sentido contrário ao federalismo bolsonarista, esta constatação se estendeu, conforme vimos, no âmbito dos dois poderes. Tanto o legislativo quanto o judiciário, atuaram de maneira distinta da convencional, colocando o design federativo como um meio de resposta ao federalismo bolsonarista, ilustrando que como a união não criou consensos, os entes subnacionais impuseram resistências aos planos do governo federal, por meio de ações contrárias e disputas de naturezas administrativas e políticas ou judiciais.

Dessa maneira que, fazendo uma correlação ao entendimento de Bulman-Pozen, no caso da pandemia no Brasil, o federalismo não foi só uma garantia da separação de poderes, mas uma garantia às disposições constitucionais, de cooperação dos entes, a promoção dos direitos fundamentais e a proteção da coletividade. E por, simplesmente, atuar desta maneira constitucional, foi uma resistência ao federalismo bolsonarista.

³⁶² FLEURY; FAVA, 2022, p. 260.

3.5. Conclusão parcial

A partir da metodologia do *process tracing*, analisamos como o STF, o congresso nacional e os entes subnacionais reagiram ao federalismo bolsonarista. A razão da escolha desta metodologia se baseou em vislumbrar consequências deste federalismo que se opõem ao federalismo cooperativo. Como consequência deste embate entre o federalismo cooperativo e o federalismo bolsonarista, vislumbramos três consequências que em conjunto chamamos de federalismo de resistência.

A primeira consequência foi a modificação da jurisprudência do STF no que concerne à competência concorrente dos entes federados. Vimos, desde o início da dissertação, que o estado da arte sobre o federalismo brasileiro tem como fundamento a jurisprudência centralizadora do STF, que foi modificada no período da pandemia.

Para sustentar este argumento: (i) analisamos dois casos exemplificativos em que o STF reconhece a sua jurisprudência centralizadora e reflete sobre sua modificação; (ii) este reconhecimento por parte da Corte também é explanado em pesquisas quantitativas que atrelam a sua forma de decidir como “guardião da união” e não da federação³⁶³; (iii) durante o período da pandemia de COVID-19, utilizamos pesquisas quantitativas de outros autores que caminham no sentido de que houve uma diferença nas decisões do STF, caminhando em sentido à descentralização³⁶⁴; (iv) esta mesma conclusão, fora encontrada em pesquisas qualitativas que analisaram a atuação do STF durante o período³⁶⁵; (v) o qual, diferentemente destas pesquisas qualitativas, avançamos para analisar em recortes distintos, mais de uma ou duas decisões sobre o tema³⁶⁶, assim como vislumbrá-las como consequências de uma relação causal, iniciada pela maneira de governo do então chefe do executivo federal à federação - o qual no capítulo anterior, utilizamos o termo calcado na literatura de federalismo bolsonarista – e o embate do desenho federativo entendido pela Constituição de 1988.

Da análise de seis casos relacionados à pandemia da COVID-19, (vi) vimos que em quatro deles os autores das ações eram partidos políticos opositores do chefe do

³⁶³ Ver nota de rodapé 122.

³⁶⁴ GODOY; TRANJAN; TOMIO, 2023; VIEIRA; GLEZER, BARBOSA, 2022; ALMEIDA; CUNHA; FERRARO, 2021.

³⁶⁵ DANTAS; PEDROSA; PEREIRA, 2021; NICOCHELLI, 2021; SOUZA; FONTANELLI, 2021.

³⁶⁶ A maioria dos trabalhos encontrados sobre o período, analisam duas ações principais: ADI 6341 e a ADPF 672. Os estudos citados acima, podem ser elencados como exemplos disto.

executivo federal, ou ainda, não compunham a sua coligação partidária pois essa era inexistente – ADI 6341, pelo PDT; ADI 6343, pela Rede Sustentabilidade; ACO 3451, pelo Estado do Maranhão e a tutela provisória incidental da ADPF 756, pelo Pcdob, pelo PSOL, pelo PT, pelo PSB, e pela Cidadania – corroborando a análise de Glezer³⁶⁷, de Souza e Fontanelli³⁶⁸; (vii) vimos que o STF decidiu que o exercício das competências dos entes, deveriam seguir parâmetros específicos, pautados na ciência e nas recomendações da OMS, assim como o exercício desta competência por parte da união não diminui a competência própria dos entes subnacionais na realização dos serviços da saúde. É o caso da ADI 6341, em resumo; (ix) vimos que o executivo federal deve(ria) exercer o papel de ente central no planejamento e coordenação governamentais em prol da saúde pública e que isso não significa que o executivo federal pode afastar unilateralmente as decisões dos executivos dos entes subnacionais. É o caso da ADPF 672, em resumo; (x) vimos que o STF tinha precedentes no sentido de declara inconstitucional lei estaduais que proibissem, genericamente, e por prazo indeterminado, o corte no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento, bem como a cobrança de multas pela interrupção ou a fixação de critérios e formas na prestação do serviço e que no caso da pandemia, em que lei estadual vedava a suspensão no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento enquanto perdurasse, basicamente, a pandemia da COVID-19. É o caso da ADI 6432, em resumo; (xi) vimos que o chefe do executivo federal tentou centralizar o poder de polícia sanitária, seja para definição do que constitui um serviço público essencial ou atividade essencial ou para impor restrições nas atividades e circulações de pessoas. O STF decidiu neste caso se baseando no entendimento da ADPF 672, isto é, de que não há possibilidade de afastamento unilateral de políticas públicas dos entes subnacionais por parte do executivo federal, assim como essas políticas de combate deveriam ser baseadas em recomendações da OMS e estudos técnicos, reafirmando o modelo cooperativo, como uma forma de resposta às ações e omissões do executivo federal. É o caso da ADI 6432, em resumo.

Estes casos estariam relacionados na parte de competências concorrentes e combate ao vírus. A proposta metodológica da pesquisa acabou encontrando um embate entre o Estado do Maranhão e o chefe do executivo federal, exacerbando o conflito federativo tanto em torno das competências quanto da vacinação. Neste caso, (xii) vimos

³⁶⁷ GLEZER, 2021.

³⁶⁸ SOUZA; FONTANELLI, 2021.

que a decisão se baseou nos entendimentos da ADI 6341 e da ADPF 672, possibilitando a importação dos entes de quaisquer insumos da área da saúde, visando diminuir o risco do vírus; (xiii) neste mesmo caso, vimos que o autor da ACO conjugou obrigações de fazer ou não fazer à união, realçando o caráter de resistência das ações e omissões do federalismo bolsonarista processualmente. É o caso da ACO 3451, em resumo; vimos que este caráter processual, também fora encontrado no embate envolvendo o Estado de Manaus, com pedido de obrigação de fazer à união. Na análise da decisão monocrática, vimos que o Ministro Lewandowski decidiu de maneira semelhante ao caso do Estado do Maranhão, chamando atenção para o fato de que a união não pode(ria) se eximir de sua obrigação constitucional elencada constitucionalmente e na lei orgânica da saúde; vimos também, que neste caso, o ministro Lewandowski que não poderia deixar assevera que “com toda a convicção, que incumbe ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais”. É o caso da ACO 3451, em resumo.

Destes resultados, argumentamos, então, que sendo o STF chamado a intervir para resolver tais conflitos, decidindo de maneira descentralizada, isto é, ao contrário do que antes da pandemia se decidia, permitiu aos entes subnacionais maiores espaços de atuação no combate ao vírus da COVID-19, ao mesmo tempo que permitiu-lhes resistir a certas políticas ou diretrizes federais que considerem inconstitucionais ou prejudiciais aos interesses locais. No mesmo sentido, argumentamos que o STF decidiu que tais ações violariam a autonomia dos entes subnacionais, preservando o federalismo cooperativo e contrariando o entendimento do executivo federal.

Desta análise, consubstanciada na literatura de Bulman-Pozen e Gerken³⁶⁹, buscamos refletir como os entes, e até mesmo a Corte Constitucional, pode resistir às ações e omissões de um executivo federal autocrático. Neste estado de coisas, analisamos a primeira consequência do federalismo bolsonarista e a resistência do STF ao entendimento do chefe do executivo federal.

Conjugando as estruturas, os atores e o contexto, procuramos demonstrar como a ação dos atores e as estruturas ganham seu sentido na atuação concreta, isto é, inserida em um contexto. Apesar dessa tarefa árdua de analisar o contexto pandêmico e as

³⁶⁹ BULMAN-POZEN; GERKEN, 2009.

decisões do STF mencionadas neste capítulo, reiteramos a necessidade de leitura conjugada do primeiro capítulo – estrutura: federalismo cooperativo -, com o segundo capítulo – contexto: federalismo bolsonarista durante a COVID-19 – e também do terceiro capítulo – atores: STF, congresso nacional e entes subnacionais -. De maneira ilustrativa, mencionamos a linha do tempo inserida na introdução como uma maneira fácil de visualização para o leitor destes três elementos conjugados. Esta análise reforça a ideia de Resnik de que em uma federação, as identidades não se mantêm fixas, mas são constituídas ao longo do tempo e se tornam visíveis quando conflitos a respeito da autoridade emergem³⁷⁰.

A segunda consequência analisada, trata-se da atividade legislativa. O fato do primeiro marco legal da pandemia ser de iniciativa parlamentar, já diz muito sobre a atuação do congresso e da omissão do executivo federal no contexto de crise. Realçamos durante o segundo capítulo e ao longo deste terceiro capítulo que, a lei da quarentena foi sancionada pelo chefe do executivo federal e posteriormente, o mesmo criticou as medidas adotadas pelos estados, sendo o STF chamado a responder questões sobre isso.

Com base na literatura, vimos que o estado da arte confere para uma mudança institucional em direção a um maior protagonismo do congresso, visto a inépcia do executivo federal³⁷¹. Argumentamos que, devido à falta de coalizão partidária do chefe do executivo federal, os governadores disputam o protagonismo da federação e por consequência, os executivos estaduais teriam maior capacidade de influenciar a conduta de seus partidos no legislativo federal. Isto é, como o chefe do executivo federal sequer tinha partido e posicionava-se a favor do diálogo do inimigo, houve acentuação da atividade legislativa federal.

Um exemplo que utilizamos foi as alterações trazidas pelo executivo na lei 13979, por meio da MP 926 e a redação dada à lei pelo congresso, estabelecendo a lei 14035. Outro exemplo, foi a edição da LC 173, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e os vetos as medidas que o chefe do executivo federal.

Argumentamos que a atuação proativa do congresso se contrapôs à falta de cooperação do executivo federal, que tentou limitar a colaboração entre entes federados

³⁷⁰ RESNIK, 2014, p. 367.

³⁷¹ GLEZER, 2021; SOUZA; FONTANELLI, 2021; ALMEIDA, 2020; GODOI BUSTAMANTE, BUSTAMANTE, 2022.

e frequentemente emitiu decretos que enfraqueciam direitos constitucionais. Em resposta, o congresso aprovou medidas rápidas e eficazes, como o aumento do auxílio emergencial, a redução do prazo de votação de medidas provisórias e a criação de um "orçamento de guerra". Em outros termos, enquanto o chefe do executivo federal defendia medidas conflitantes com as diretrizes da OMS e da ciência da saúde, os parlamentares demonstravam uma atuação cooperativa e articulada, aprovando medidas com base nestas recomendações e em consonância com as decisões do STF³⁷².

Desta segunda consequência, analisamos a partir do estudo de Bulman-Pozen, quatro pontos principais para configurar o que chamamos por federalismo de resistência: (i) a importância da separação de poderes, (ii) o federalismo, (iii) a atuação legislativa como mecanismo de resistência ao poder executivo federal, e (iv) a atuação dos estados na resistência à força política federal, que tratamos como a terceira consequência do federalismo bolsonarista.

Da análise do fortalecimento da cooperação horizontal dos entes, em um primeiro, retomamos alguns pontos analisados durante a dissertação, para trazer um exemplo prático do que Gerken entende por *Uncooperative federalism*³⁷³. Posteriormente, abordamos o estudo de Millhisser, no qual entende que o federalismo pode desempenhar um papel importante na defesa da democracia³⁷⁴.

Analisamos estes autores no contexto do federalismo bolsonarista no Brasil durante a pandemia da COVID-19. Elucidamos os adversários políticos do chefe do executivo federal - Governador do Estado de São Paulo, o Governador do Maranhão, e em conjunto o fórum de governadores e o consórcio do nordeste – realçando que a oposição destes agentes políticos, pode ser enxergada tanto em suas falas e atuação de cooperação com os entes subnacionais, quanto na atuação jurisdicional e através do congresso nacional.

Sobre o consórcio do nordeste, vimos que os governadores nordestinos tomaram decisões por consenso, apesar de diferentes visões do governo federal. Isso exemplifica a cooperação horizontal entre os estados desta região. Durante a pandemia, vimos que o consórcio criou o Comitê de Combate ao Coronavírus, em oposição às políticas federais

³⁷² ALMEIDA, 2020, p. 11-12.

³⁷³ GERKEN, 2017.

³⁷⁴ MILLHISER, 2017.

que promoviam aglomerações e o uso de medicamentos sem comprovação científica. Uma iniciativa notável foi a compra de 600 respiradores, que não foram entregues devido à retenção em Miami. O consórcio também buscou apoio internacional, contrastando com a política externa do executivo federal e optando por pedir ajuda de outro país devido a discrepância de análises durante o contexto da COVID-19 do chefe do executivo federal brasileiro.

Analizamos cartas divulgadas por parte dos governadores nordestinos, assim como a criação do CCCN, que visava assessorar tais chefes dos executivos estaduais devido à falta de coordenação nacional do governo federal. Através de sua cooperação e solidariedade, o consórcio do nordeste implementou políticas públicas baseadas em evidências científicas, destacando, apenas por este fato, já uma resistência ao federalismo bolsonarista.

No que se refere aos governadores, vimos ainda na introdução da nossa linha do tempo que em meados de julho de 2020, o chefe do executivo federal proclamou “guerra” contra governadores a favor do isolamento social como forma de combate ao vírus. Antes disso ainda, 20 dos 27 governadores divulgaram carta aberta, repudiando a participação e o discurso do chefe do executivo federal em ato pelo fechamento do STF e do congresso nacional, destacando os esforços federativos dos presidentes do senado e da câmara.

Outro exemplo que trouxemos, ocorreu em 28 de fevereiro de 2021, em que o chefe do executivo federal criticou o lockdown e defendeu a hidroxiquina. Em resposta, 19 governadores publicaram uma nota pública em 1º de março de 2021, acusando o governo federal de disseminar informações distorcidas e promovendo conflitos, enfatizando a necessidade de coordenação nacional para combater a pandemia.

Sobre o Estado de São Paulo e a atuação de João Dória, vimos que as trocas de farpas entre ambos se relacionam, especialmente, sobre a produção e aquisição de vacinas. Trouxemos a lume o fato de que em outubro de 2020, o chefe do executivo federal barrou a compra da vacina, questionando sua eficácia. Após pressão e iminência de produção das doses, o governo federal finalmente adquiriu 100 milhões de doses em janeiro de 2021. No entanto, exigiu que São Paulo entregasse todas as seringas em estoque, o que foi contestado judicialmente.

A disputa pela vacinação continuou, com o chefe do executivo federal criticando a CoronaVac e promovendo tratamentos sem comprovação científica. Em outubro de

2021, ele insinuou que a vacinação poderia estar relacionada à AIDS, apesar da alta adesão da população à vacinação.

Vimos que desse contexto de falta de coordenação federal, levou os entes subnacionais a resistirem às políticas do governo federal, utilizando cartas, notas e ações públicas. Tanto o legislativo quanto o judiciário adotaram posturas distintas, colocando o federalismo como um meio de resposta ao federalismo bolsonarista. Dessa maneira que, fazendo uma correlação ao raciocínio de Bulman-Pozen, o federalismo brasileiro não foi só uma garantia da separação de poderes, mas atuou como uma garantia às disposições constitucionais e por agir e ser interpretado pelos agentes públicos – STF, congresso e executivos estaduais – desta maneira, foi uma resistência ao federalismo bolsonarista.

A conjugação das três consequências que analisamos, é o que a pesquisa convencionou chamar de federalismo de resistência.

4. CONCLUSÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, vários percursos foram explorados. Não é possível percorrê-los novamente. Por isso, antes de sumariar alguns dos pontos principais do texto, destacamos alguns trechos relevantes da trajetória percorrida.

A dissertação reconheceu a relevância do poder judiciário, sobretudo do STF, para a construção do federalismo brasileiro. O intuito do nosso percurso foi de demonstrar uma visão dinâmica da federação, não a categorizando em elementos fixos, mas de substantivos construídos ao longo do tempo e especialmente, durante os conflitos que o federalismo brasileiro enfrenta/ou.

Na linha dos pontos de partida, exploramos a discussão do estado federal e examinamos os limites e possibilidades do conceito de federalismo, enfatizando as críticas das interpretações que derivam deste conceito, tanto no campo da ciência política, quanto do direito constitucional. Vimos que a distinção entre estado federal e federalismo é muitas vezes tratada como sinônimos ou complementares, pois, na teoria política, o conceito de estado federal pressupõe geralmente a existência de federalismo.

Embora tratados como sinônimos, o federalismo abrange uma variedade de aspectos além da estrutura política. Argumentamos que este se trata de um conceito dinâmico, moldado ao longo do tempo por disputas, negociações e conflitos, contrariando a visão essencialista da federação como algo estático e rígido.

Como exemplos disto, abordamos o conceito de federalismo bolsonarista durante a pandemia da COVID-19 e analisamos seus componentes, quais sejam: (i) a divisão rígida de funções entre níveis de governo, se assemelhando ao federalismo dual em uma federação cooperativa; (ii) a marginalização dos entes subnacionais nas instâncias decisórias e (iii) a formulação de um discurso que identifica inimigos para mobilizar o eleitorado.

Como consequência dele, elaboramos o conceito de federalismo de resistência a partir de três elementos: (i) a modificação da jurisprudência do STF, isto é, de um entendimento centralizador característico da federação brasileira, para um entendimento descentralizador durante o período analisado; (ii) a atividade legislativa federal, atuando de maneira ativa e contrária aos entendimentos do chefe do executivo federal e (iii) o fortalecimento da cooperação dos entes subnacionais.

Tais consequências caminham no mesmo sentido da hipótese de pesquisa, qual seja: de que agentes público-políticos-institucionais, agiram de maneira distinta da convencional, em uma forma de oposição ao então governo federal de 2018-2022 e sua forma de conduzir o combate contra o vírus da COVID-19. Por conta deste contexto, é que não poderíamos entender o federalismo brasileiro de maneira estática, inflexível e longe da política. As relações entre estados, as decisões do STF e a atividade legislativa mudam. São partes da política e conseqüentemente, o estado federal também o é.

No primeiro capítulo, traçamos o ponto de partida da dissertação: o federalismo cooperativo concebido à luz do constitucionalismo democrático e como ele é interpretado por parte da literatura da ciência política e do direito constitucional, trazendo críticas para interpretações que dele derivam.

1. Antes de iniciar as críticas relacionadas às interpretações sobre o arranjo federativo, focada especialmente na crítica feita por Castillo de Macedo, abordamos o federalismo cooperativo no Brasil, explorando a estrutura do estado federal e como a visão deste elemento tem evoluído ao longo do tempo.

2. Destacamos que o debate sobre centralização e descentralização é constante desde os estudos clássicos até os mais recentes sobre o federalismo brasileiro. Ao mesmo tempo, vimos que a Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do estado, dando-lhe feições de uma federação descentralizada.

3. Em contrapartida, houve grandes mudanças desta estrutura constitucional originária. Exploramos algumas destas mudanças, especialmente durante o período de reforma do estado no governo FHC, resultando em maior centralização.

4. No campo das políticas públicas, por exemplo, vimos pesquisas que afirmam que o federalismo brasileiro opera na descentralização e mesmo assim, houve fortalecimento do ente central, acompanhado por um protagonismo dos municípios e uma redução do papel dos estados em nosso arranjo federativo.

5 Argumentamos que o federalismo brasileiro aborda as restrições ao poder político e o envolvimento na formação e execução deste poder, havendo afinidade com o constitucionalismo e a democracia. Tal afinidade representaria um compromisso com a governança e imposição de limites ao governo.

6. Por isso que, as relações de parceria e cooperação, são fundamentais para o modelo da federação brasileira. Como exemplo disto, o federalismo brasileiro permitiu ao Brasil enfrentar emergências de saúde pública, como no caso da Influenza em 2009 e o surto de Zika em 2015, com certo sucesso. A coordenação entre união, estados e municípios foi fundamental para a implementação eficaz de combate nessas crises.

7. Sobre o papel do STF neste tema, a complexa estrutura da federação brasileira e a repartição de competências acionam frequentemente a Corte, seja pela judicialização de políticas públicas ou por conflitos federativos.

8. Analisamos que com suas decisões, o STF tem contribuído para a centralização em favor da união, a despeito de ser o “guardião da federação”, até o contexto de crise da COVID-19.

9. Em seguida, trouxemos a crítica sobre a compreensão essencialista da federação. O objetivo disto foi de (i) elucidar que o federalismo pressupõe uma relação estreita entre constitucionalismo e democracia; (ii) que quando ocorre um desrespeito nessa balança, o arranjo sofre as consequências e o estado da arte essencialista, acaba não conseguindo analisar por completo este arranjo federativo e (iii) para fugir desta análise, buscou-se uma perspectiva dinâmica do arranjo, isto é, correlacionar o papel do STF e o contexto social no qual a pesquisa se insere. Por isso também, inserimos a linha do tempo ainda na introdução.

10. Apresentamos outros autores, tanto da ciência política quanto do direito, que caminham no mesmo sentido da crítica de Castillo de Macedo sobre uma abordagem essencialista e inflexível da federação e até mesmo da teoria constitucional, a qual aquela se insere. Argumentamos que tal abordagem é limitada para lidar com a complexidade social subjacente deste arranjo, ainda mais em contextos de crise, como observado nos eventos envolvendo a federação, o STF e outros atores institucionais durante a pandemia da COVID-19.

No segundo capítulo, apresentamos o conceito e as características do federalismo bolsonarista na tentativa de compreender a dinamicidade da federação no contexto da COVID-19, com o objetivo de contrastar esta visão com o federalismo cooperativo, apresentado no primeiro capítulo da dissertação.

11. Em um primeiro momento do segundo capítulo, apresentamos o estudo de Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspar do como ferramenta metodológica para vislumbrar uma compreensão não essencialista do arranjo.

12. Essa abordagem, que une teoria e política aos eventos relacionados à pandemia, baseou-se no estudo do CEPEDISA como uma forma de amostragem destes eventos. Ao passo que, conjugando-os com a metodologia empregada, permitiu uma análise dinâmica e comparativa da federação, reconhecendo a inter-relação entre direito e política inerente ao federalismo, neste caso, o federalismo bolsonarista.

13. Elucidamos que este conceito, apesar de ter origem na ciência política e seus componentes serem derivados dessa natureza, têm componentes normativos que procedem à concepção deste termo e que caminha em sentido contrário às disposições normativas, inclusive constitucionais.

14. Analisamos as primeiras características do federalismo bolsonarista na mesma seção devido à aproximação dos componentes. Ou seja, o discurso propagado pelo chefe do executivo federal durante o contexto da pandemia da COVID-19 foi uma das razões da falta de cooperação entre os entes.

15. Para defender este argumento, utilizamos tanto a literatura, a jurisprudência e análise documental, especialmente no estudo do CEPEDISA, permitindo clarear os atos de governo, atos normativos e atividades da Presidência contrárias às recomendações científicas, convergindo com as características do federalismo bolsonarista.

16. Iniciamos o último ponto da caracterização do referido termo, elucidando a convergência da literatura e da jurisprudência do STF, isto é, de que houve omissões por parte do executivo federal na condução da crise da COVID-19. A falta de agir, visava reduzir as responsabilidades nas políticas públicas por parte da união, mas tentava manter a centralização das decisões políticas no ente central.

17. Além disso, ocorreu a exclusão dos entes subnacionais dos espaços de decisões. Os órgãos na área da saúde, como o CONASS e o CONASEMS, pouco participaram de propostas de políticas públicas, ou até mesmo de reuniões, especialmente após a posse do segundo ministro da saúde. Ocorrendo eventos de embate entre o CONASS e o próprio executivo federal depois disto.

18. A conjugação destes três elementos caracterizadores do federalismo bolsonarista, foram elucidados ao longo do segundo capítulo e demonstram a contrariedade deste federalismo, com o federalismo constitucional. Da análise comparativa entre ambos, em um quadro feito na conclusão parcial do capítulo, restou melhor ilustrados tais mudanças que realçam o argumento de conjugação de crises naquele contexto, tendo como impacto direto o combate da pandemia da COVID-19 e gerando reações de atores públicos-políticos-institucionais.

No terceiro capítulo, analisamos estas reações, vislumbrando-as como as consequências do federalismo bolsonarista e conjugando-as dentro do conceito de federalismo de resistência.

19. Para análise destas consequências, utilizamos a metodologia do *process tracing*. Tal ferramenta qualitativa possibilitou uma visão dinâmica do arranjo, ou seja, que permita analisar o contexto que estava inserido os conflitos federativos, assim como permite uma visão consequencialista desta dinâmica, chegando ao conceito de federalismo de resistência.

20. A primeira consequência analisada diz respeito à modificação da jurisprudência do STF no que concerne às competências concorrentes dos entes federados. A pergunta que dirigiu a primeira seção foi: houve modificação da jurisprudência do STF sobre esse tema? Se sim, de que maneira podemos enquadrar essa mudança como uma forma de resistência às ações e omissões do executivo federal na época da pandemia?

21. Trouxemos dois casos exemplificativos, em matéria federativa, para ilustrar como o STF já vinha reconhecendo a sua jurisprudência centralizadora, elucidando da mesma maneira as pesquisas quantitativas que confirmam uma leitura formal e favorável aos interesses da união em detrimento dos entes subnacionais.

22. Para análise dos julgados relacionados à pandemia, recortamos em três pontos a análise: (i) a partir do campo “A Constituição e o Supremo”; (ii) do “Resumo COVID ADI” e (iii) levantamento a partir do campo “pesquisa livre”, conjugando as palavras-chave. Tais palavras seriam: (i) pandemia; (ii) competências concorrentes e (iii) resistência.

23. Deste recorte, analisamos seis casos: em quatro deles, os autores das ações eram partidos políticos opositores do chefe do executivo federal – corroborando a análise de Rubens Glezer, Celine Souza e Flavio Fontanelli que argumentaram que uma das causas dos conflitos federativos relacionados a pandemia, seria a falta de coalizão partidária por parte do chefe do executivo federal -.

24. Na mesma linha, vimos que o STF decidiu que (i) o exercício das competências dos entes, deveriam seguir parâmetros específicos, pautados na ciência e nas recomendações da OMS, sem diminuir a competência dos entes subnacionais na saúde, foi o caso da ADI 6341; (ii) o executivo federal deve coordenar a saúde pública sem afastar unilateralmente decisões dos estados, foi o caso da ADPF 672; é inconstitucional a proibição estadual indefinida de cortes de energia por falta de pandemia durante a pandemia, foi o caso da ADI 6432; e as tentativas do executivo federal de centralizar o poder e polícia sanitária foram rejeitadas, reafirmando a necessidade de políticas baseadas na OMS e na cooperação federativa, foi o caso da ADI 6432.

25. A proposta metodológica acabou encontrando um caso que conseguiu conjugar os dois componentes principais das discussões em torno do federalismo durante a pandemia: as competências concorrentes à vacinação. Trata-se da ACO 3451, cuja decisão se baseou no entendimento da ADI 6341 e da ADPF 672, destacando o caráter de resistência processual às ações e omissões do federalismo bolsonarista. De maneira semelhante, a decisão monocrática do ministro Lewandowski na ADPF 756, reforçou que a união não pode se eximir de suas responsabilidades constitucionais e que o STF deve oferecer resistências às ações e omissões de outros poderes para garantir a observância dos ditames constitucionais.

26. Destes resultados, argumentamos que durante a pandemia da COVID-19, o STF desempenhou um papel crucial ao decidir de maneira descentralizada, o que permitiu aos entes subnacionais maior autonomia para combater o vírus e resistir a políticas federais consideradas inconstitucionais ou prejudiciais. A análise evidenciou que o STF preservou o federalismo cooperativo, contrariando o executivo federal e defendendo a autonomia dos entes subnacionais.

27. Baseando-se na literatura de Jessica Bulman-Pozen e Heather Gerken, refletimos sobre como os entes subnacionais e a corte constitucional podem resistir às ações autocráticas do executivo federal. A análise mostrou a resistência do STF ao

federalismo bolsonarista e a importância de entender a inter-relação entre estruturas, atores e contextos. Da leitura dos capítulos, sobre federalismo cooperativo, federalismo bolsonarista e a atuação do STF, congresso nacional e entes subnacionais reforça a ideia de Judith Resnik de que as identidades federativas são moldadas e se tornam visíveis através dos conflitos sobre autoridade. A contribuição das autoras citadas foi fundamental para entender a dinâmica entre federalismo cooperativo e federalismo de resistência, especialmente no contexto pandêmico, em que a necessidade de coordenação e cooperação se tornou ainda mais evidente.

28. A segunda consequência analisada foi a atividade legislativa. A partir da literatura, e do estudo do CEPEDISA, percebemos uma convergência para a mudança institucional do congresso, resultado da inépcia do executivo federal. A falta de coalizão partidária do chefe do executivo federal, permitiu que os governadores disputassem o protagonismo federativo, somado a postura beligerante do chefe do executivo federal, posicionado contra o diálogo que intensificou ainda mais a atividade legislativa. Argumentamos que a atuação proativa do congresso contrastou com a falta de cooperação, que frequentemente emitiu decretos enfraquecendo direitos constitucionais, corroborando o argumento do infralegalismo autoritário. Analisamos que enquanto o executivo defendia medidas conflitantes com as diretrizes da OMS e da ciência da saúde, os parlamentares agiram de maneira articulada e cooperativa, em consonância com as decisões do STF em suas atitudes contra o vírus da COVID-19.

29. Deste estado, refletimos a partir do estudo de Jessica Bulman-Pozen, quatro pontos principais que nos ajudam a configurar o que denominamos de federalismo de resistência nesse contexto de crise: i) a importância da separação de poderes, (ii) o federalismo, (iii) a atuação legislativa como mecanismo de resistência ao poder executivo federal, e (iv) a atuação dos estados na resistência à força política federal, que tratamos como a terceira consequência do federalismo bolsonarista.

30. Da análise do fortalecimento da cooperação horizontal dos entes, retomamos pontos importantes discutidos anteriormente para exemplificar o conceito de *Uncooperative Federalism*, utilizado Heather Gerken no contexto norte-americano. Além disso, consideramos o estudo de Ian Millhiser, que destaca o papel do federalismo na defesa da democracia em tempos de crise(s).

31. No contexto do federalismo bolsonarista durante a pandemia da COVID-19 no Brasil, os adversários políticos do chefe do executivo federal, como os governadores de São Paulo e Maranhão, e o consórcio do nordeste tiveram atuações importantes neste período. Analisamos a atuação destes três componentes e argumentamos que são casos exemplificativos à resistência ao chefe do executivo federal.

32. Seja resistência oriunda da falta de coordenação federal no combate ao vírus, através da utilização de cartas, notas e ações públicas, quanto resistência em ações jurisdicionais perante o STF.

33. Desta feita, concluímos que tanto o legislativo quanto o judiciário adotaram posturas distintas, mas reagiram ao federalismo bolsonarista. Partindo da análise de Jessica Bulman-Pozen, entendemos que o federalismo brasileiro não só garantiu a separação de poderes, mas também atuou como uma garantia às disposições constitucionais, sendo interpretado e praticado pelos agentes públicos (STF, congresso e os entes subnacionais) como uma resistência ao federalismo bolsonarista.

Estas três consequências combinadas constituem o que a pesquisa define e entende por federalismo de resistência. Trata-se de uma reação federativa por parte de agentes públicos-políticos-institucionais que agiram de maneira distinta da convencional, devido às crises do contexto analisado, ou seja: a crise da democracia constitucional e a crise da saúde pública, ambas realçadas pelo federalismo bolsonarista.

REFERÊNCIAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. n° 24/ junho 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista Brasileira de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Federalismo Brasileiro e Projeto Nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, v. 1, p. 127-142, 2022

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.51, p. 13-34, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, 24, 2005.

ALMEIDA, Eloisa Machado de; CUNHA, Luciana Gross; FERRARO, Luiza Pavan. O STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia de COVID-19 no Brasil. In: **45º Encontro Anual da ANPOCS**, 2021, São Paulo. 45º Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 2021.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, Andre Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de.; MEYER, Emílio Peluso Neder. Direitos Fundamentais Estaduais: o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo brasileiro. In: Fernando Facury Scaff; Heleno Taveira Torres; Misabel Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior. (Org.). **A Crise do Federalismo em tempos de Pandemia**. 1ed. Belo Horizonte: Letramento, 2021, v. 1, p. 434-445.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado Federativo Brasileiro**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de

São Paulo para obtenção do título de Livre-docência no Departamento de Ciência Política, 2007.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS), São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BARBERIA, Lorena G.; MOREIRA, Natalia de Paula; CANTARELLI, Luiz Guilherme Roth; OLIVEIRA, Maria Leticia Claro de F.; ROSA, Isabel Seelaender Costa; ZAMUDIO, Marcela; SCHMALZ, Pedro; PEREIRA, Fabiana da Silva. As Políticas para Enfrentamento do COVID-19 nos Estados Brasileiros com Distanciamento Social. São Paulo: **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**, 2020 (Nota Técnica. Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade)

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo abusivo e o ataque ao judiciário na democracia brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto. **Crise das democracias liberais**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019, v., p. 421-442.

BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e Federação: A nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista eletrônica de direito do Centro Universitário Newton Paiva**, v. 42, p. 166-181, 2020.

BEDNAR, Jenna. **The robust federation: principles of design**. 1. ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

BENNETT, Andrew. 2008. Process tracing: A Bayesian perspective. **The Oxford handbook of political methodology**, ed. Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady, and David Collier. Oxford University Press, p. 702-722.

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

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, n. 61, p. 5-24, 2004.

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

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento; Gustavo Binenbojm. (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v. , p. 725-738.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6764**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6764Decisa771o.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3483**. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 09 mar. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3483deciso.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 903**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 22 mai. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5236160>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4060**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 25 fev. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 194.704**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 672**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 13 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 756**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 11 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6343 MC-REF / DF**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 30 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3451 MC / DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345314163&ext=.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm . Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.** Altera a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da união, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da união, Brasília, DF, 11 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14035.htm#:~:text=Altera%20a%20lei%20n%C2%BA%2013.979,respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da união, Brasília, DF, 27 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm#:~:text=cp%20173&text=Estabelece%20o%20Programa%20Federativo%20de,Art.. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020.** Altera a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da união, Brasília, DF, 2 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14019.htm#:~:text=Altera%20a%20lei%20n%C2%BA%2013.979,locais%20de%20acesso%20p%C3%ABablico%20inclusive. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.128, de 26 de março de 2021.** Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela união aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19, ou realizado visitas domiciliares em determinado período de tempo, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, tornarem-se permanentemente incapacitados para o trabalho, ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito; e altera a lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14128.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20compensa%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20a,pacientes%20acometidos%20pela%20Covid%2D19%2C. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRITO, Leonardo Soares; NICOCELLI, Gianluca. O passaporte vacinal e a vacinação obrigatória contra a Covid-19: Uma questão de princípios?. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v.4., p. 106-124. 2022

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v.1. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre Direito e Política. **Revista Estudos Institucionais**, v.10., n.1, p. 1-36, jan/abr. 2024.

BULMAN-POZEN, Jessica; GERKEN, Heather K. Uncooperative Federalism. **The Yale Law Journal**, vol. 118, nº 7, p. 1256-1310, maio de 2009.

BULMAN-POZEN, Jessica. Federalism as a safeguard of the separation of powers. **Columbia Law Review**, v. 112, p. 459-506, 2012.

CASTRO, Giovanna. Quais Estados tiveram maior queda de IDH após a pandemia?. **Estadão**, 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/05/28/quais-estados-tiveram-maior-queda-de-idh-apos-a-pandemia.htm>. Acesso em: 01/06/2024.

CÂMARA, Heloísa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. XX, n., X, 2022, 2432-2462

CENSON, Dianine; BARCELOS, Marcio. O papel do Estado na gestão da crise ocasionada pela COVID-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre união e municípios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**G&DR. V. 16, N. 4, P. 49-63, dez/2020

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Breve Ensaio sobre o Judiciário e o Executivo na Pandemia: a exceção, a regra ou a exceção como regra. In: Alvaro Ricardo de Souza Cruz; Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira (Org.). **A Pandemia e seus Reflexos Jurídicos**. 1ed., Belo Horizonte: Arraes, 2020, v. 1., p. 1-13.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição Radical: percursos de constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?** O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Brasília: UNB, 2014.

- COSTA, Rômulo Almeida; REBOUÇAS, Héberly da Silva. Bolsonaro versus governadores: Como o fact-checking de governos estaduais petistas embute disputas políticas no contexto da pandemia. **Revista Comunicado**, n.2, v. 10, jul-dez 2021, p. 54-89.
- COUTO, Felipe Fróes; CORREIRA, Gabriel Farias Alves; DE PÁDUA CARRIERI, Alexandre. O Antílder: Da liderança discursiva presidencial à descoordenação federativa para o combate à Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-19, 2022.
- CONASS (Conselho Nacional de Secretaria de Saúde). Mensagem ao novo ministro da saúde – Dr. Marcelo Queiroga. **CONASS**, Brasília: 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conass.org.br/mensagem-ao-novo-ministro-da-saude-dr-marcelo-queiroga/>.
- COLOMER, Josep. Las instituciones del federalismo. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 1., 1999, p. 41-54.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e Patriotismo constitucional. In: Marcelo Campos Galuppo (org.). **O Brasil que queremos: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006, p. 47-105.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CABRAL, Ana Luiza Novais; HORSTH, Henrique Severegnini; CHUEIRI, Vera Karam de. **Erosão Constitucional**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022, v.1., 374p.
- CRUZ, Álvaro Ricardo Souza; BACHA e SILVA, Diogo; NOGUEIRA, Bernardo Gomes Barbosa. A erosão constitucional na Constituição de 1988: o Supremo Tribunal Federal, os ventos autoritários e a jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, p. 32-63, 2022.
- DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins da Rocha.; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva Pereira. A pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte? **Revista Direito Público**, Brasília, Volume 17, n.96, p. 37-64, 2020.
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. A saúde no Brasil recente: elementos da política de (não) enfrentamento à Covid-19. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 35, p. 36-52, 2021.
- ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006; LAZAR, Daniel. J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85.
- FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, v. 46, p. 248-264, 2022.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição: O legado federalista dois séculos depois. In: BORON, Atilio A. (Org.). *Filosofia política moderna: De Hobbes a Marx*. **CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales**; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GERKEN, Heather. We're about to see states' rights used defensively against Trump. *Vox*, 20 jan. 2017. Disponível em: <https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncooperative>

GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, p. 1-19.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentrada do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *R. bras. Est. const.* – RBEC | Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

GODOI BUSTAMANTE, Evanilda; BUSTAMANTE, Thomas. O enfrentamento do negacionismo pelo poder legislativo: análise das respostas aos vetos do Poder Executivo no enfrentamento da COVID-19. In: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Limeira Giesta Cabral; Emílio Peluso Neder Meyer. (Org.). **Pandemia da COVID-19 e a Federação Brasileira**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes, 2022, v. , p. 123-144.

GODOY, Miguel Gualano de. **STF E PROCESSO CONSTITUCIONAL**: caminhos possíveis entre a ministocracia e o Plenário mudo. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

GODOY, Miguel Gualano de.; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do Plenário Virtual do STF: Colegialidade formal e déficit de deliberação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas (RBPP)*, v. 12, p. 277-295, 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, e2311, p. 1-31, 2023.

G1. Após comentário de Bolsonaro sobre primeira-dama francesa, Macron diz esperar que brasileiros tenham presidente que se comporte à altura. **G1**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/26/apos-comentario-de-bolsonaro-sobre-primeira-dama-francesa-macron-diz-esperar-que-brasileiros-tenham-presidente-que-se-comporte-a-altura.ghtml>.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003. v. 2 (Col. Biblioteca Tempo Universitário, n. 102).

HABERMAS, Jürgen. Há um futuro para o Estado nacional? In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 193-269.

HALBERSTAM, Daniel. Comparative federalism and the role of the Judiciary. In: G. A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, & K. E. Whittington. (Eds.), **The Oxford handbook of law and politics** (pp. 142-164). Nova York, NY: Oxford University Press, 2008.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, a.22, n. 87, p.5-22, 1985.

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

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KING, Preston. **Federalism and Federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, 11(2), 63-91, out. São Paulo: USP, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: O município e o regime representativo no Brasil. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEURQUIN, Pablo; LEMOS, Tayara Talita. O Consórcio Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos pandêmicos. In: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. (Org.). **Pandemia da Covid-19 e federação brasileira**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes, 2022, v., p. 71-84.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 4º reimpressão, 2010, p.473-483.

LIMA, Jairo Néia. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais**: democracia e supermaioria. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 263p.

LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. **Political Science Quarterly**, Vol. 67, No. 1, pp. 81-95, 1952.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721, 2019, p. 392-411.

LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**: teoria, história e dogmática constitucional. 1. ed. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024, v.1., 783p.

LOPREATO, Francisco Luiz. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade** - Unicamp, Instituto de Economia, Campinas, p. 1-41, 2022.

MACEDO, José Artur Castillo de. **Encruzilhadas do federalismo**: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2018.

MACEDO, José Arthur Castillo de; CORREIA, Helder Felipe Oliveira. Covid-19 e Federalismo no Brasil: um modelo porvir? In: João Paulo Allain Teixeira. (Org.). **Pensar a Pandemia**: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise. 1ed.São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, v. 01, p. 226-235.

MACEDO, José Arthur Castillo de; PASCHOAL, Thaís Amoroso. Tutela coletiva, cooperação e transfederalismo: compartilhando problemas e soluções. In: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio Passo. (Org.). **Cooperação Judiciária Nacional**. 1ed.Salvador: JusPodivm, 2021, v. 01, p. 489-508.

MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação brasileira: design constitucional e centralização. In: IMMORDINO, Maria; GULLO, Nicola; ARMAO, Gaetano. **Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2021.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787-1788**. Edição integral. Apresentação: Isaac Kramnick, Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 133-140; p. 349-353.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. Papel do federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 123, p. 55-69, jan./fev. 2021.

MANDETTA, Luiz Henrique. **Um paciente chamado Brasil**: os bastidores da luta contra o coronavírus. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020

MELO, Carlos Ranulfo. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou?. In: Leonardo Avritzer; Fabio Kerche; Marojrie Marona. (Org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1ed.São Paulo: Autêntica, 2021, v. 1, p. 95-111.

MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, p. 845- 889.

MEYER, Emilio Peluso Neder; LOPES, Mariana Tormin Tanos; LINHARES, Emanuel Andrade. Pandemia e erosão da democracia constitucional: uma análise dos ataques à transparência no Brasil. **Revista Direito Público, Brasília**, v. 17, n. 96, p. 93-122, nov./dez. 2020.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional Erosion in Brazil**. Oxford; New York: Hart Publishing, 2021.

MILLHISER, Ian. Federalism in a time of autocracy. **Yale Law & Policy Review**, v. 35, n. 2, p. 521-538, 2016.

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde (SVS): **Guia de Vigilância Epidemiológica**. Coronavírus – Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 02/06/2024.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Trad.: Luiz Corção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969.

NETO, José Del Ben; AZEVEDO, Graziela Donário de. COVID-19 e as reações ao Federalismo Bolsonaroista. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3**, UNB, v.1., p. 40-63, 2023.

NICOCELLI, Gianluca. Federalismo, patriotismo constitucional e o STF frente à covid-19: reflexões para uma suposta legitimação e atuação do STF em meio à pandemia. In: Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDConst, 2021, Curitiba/PR. **Anais do simpósio nacional de direito constitucional**. Curitiba: ABDConst, p. 923-948, 2021.

NICOCELLI, Gianluca; CARVALHO, Ana Luiza Baccin. Fedalismo e pandemia: entre avanços e retrocessos nos 35 anos da Constituição Federal. In: FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; SILVA, Aline Fernanda Dias da. **Law Experience 2023: 35 anos de Constituição, 35 anos de História**. Curitiba: FAE /AFESBJ, 2023, p. 75-94.

NICOCELLI, Gianluca; TRANJAN, Renata Naomi. Consórcio intermunicipal de saneamento no Paraná e Covid-19: Associativismo histórico como meio de sucesso do consórcio público e combate à pandemia de Covid-19. **Journal of Law and Regulation**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–18, 2023.

NICOCELLI, Gianluca; MEDINA, Júlio Eduardo Damasceno. Jurisdição Constitucional e Democracia: a ADI 6357 sob a perspectiva substancialista e procedimentalista. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 9, 2023, p. 184-205.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE & JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. **Global Health Security index: building collective action and accountability**. 2019. Disponível em: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Poder constituinte e Patriotismo Constitucional**: O projeto constituinte do Estado democrático de direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná**, v. 51, p. 45-72, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Teoria da Constituição**. 4. ed. (revi. e ampl.). Belo Horizonte, Editora: Conhecimento, 2023.

PAIXÃO, Cristiano. Destruindo “por dentro”: práticas desconstituintes do nosso tempo. **GNN**, 13jul 2020.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 678-696, 2020.

PERISSINOTTO, RENATO; NUNES, Wellington. **Introdução aos Métodos Qualitativos**: Comparação Histórica, QCA e Process Tracing. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2023.

RESNIK, Judith. What’s Federalism For? In: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva B. **The Constitution in 2020**. New York: Oxford, 2009, p. 269-284.

RESNIK, Judith. Federalism(s)’s Forms and Norms: Contesting Rights, De Essentializing Jurisdictional Divides, and Temporizing Accommodations. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. (eds.). **Nomos LV: Federalism and subsidiarity**. New York: New York University Press, 2014. p. 363-435. p. 367.

ROCHA, Lucas. Vacinas da Covid-19 não têm relação com HIV e Aids: entenda. **CNN Brasil**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/vacinas-da-covid-19-nao-tem-relacao-com-hiv-e-aids-entenda/>. Acesso em 02 mar.. 2024.

RODRIGUES, Karina Furtado; CARPES; Mariana Montez; RAFFAGNATO, Carolina Gomes. Preparação e Resposta a Desastres do Brasil na pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de Administração Pública – RAP**, v. 54, p. 1-21, 2020.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia**, v. 18, 2020, p.1-16.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo

Dini; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 4º reimpressão, 2010, p. 329-335.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009.

SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. **Federalismo: desafios contemporâneos**. Carlos Bolonha; Leonam Liziero; Antonio Sepulveda (Orgs). Porto Alegre, RS, Editora: FI, 2019, p. 53-73.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. *Stadluft macht frei: O Neofederalismo, o Home Rule brasileiro e a plausibilidade de um Direito Constitucional Municipal no Brasil..* **REVISTA ELETRÔNICA DA ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL**, v. 15, p. 263-305, 2023;

SGARBOSSA, Luís Fernando. Origens do Brazilian Home Rule na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Federalismo**, v.1., p. 73-93, 2024.

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

SOARES, Márcia Miranda. Formas de Estado: federalismo. In: Ricardo Fabrino Mendonça; Eleonora Schettini Martins Cunha. (Org.). **Introdução à Teoria Democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, v.1., 2018.

SOUZA, Celina. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. London: Macmillan, 1997.

SOUZA, Celina. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. **Publius: The Journal of Federalism**, v.32, n. 2, p. 23-48, Spring 2002.

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

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa?. In: Avritzer; L; Kerche; F.; Marona, M. (Org.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. 1aed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, v. 1, p. 135-150.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. Federação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Gomes Canotilho; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo, 2018, v.1., p. 264-270.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **No combate à pandemia, presidente do STJ defende mais diálogo entre os entes federativos e menos intervenção da Justiça.**

Brasília: 15 de abril de 2020. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/No-combate-a-pandemia--presidente-do-STJ-defende-mais-dialogo-entre-os-entes-federativos-e-menos-intervencao-da-Justica.aspx>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Constituição e o Supremo. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/constituicao.asp>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Resumo COVID ADI. Coordenadoria de

Jurisprudência, 04 ago. 2021. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=resumocovid&pagina=resumocovid_adi

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia Municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010).

Cadernos da Escola do Legislativo, v. 13, p. 57-108, 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo. O sistema de repartições das competências legislativas da lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o estado federal Brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n.38, p. 51- 80, jan/jul 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Jurisdição constitucional (ADI), STF, direitos humanos e às diversidades: políticas públicas na pandemia de COVID-19. In: Lenice Kelner. (Org.). **Da Justiça da Desigualdade à Justiça da Diversidade**. 1ed. Blumenau-SC: PPGD/FURB; FAPESC, 2023, v. , p. 171-203.

VENTURA, Deisy de Freitas; AITH, Fernando Mussa Abujamra; REIS, Rossana Rocha. A linha do tempo da estratégia Federal de disseminação da Covid-19. In: **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**. São Paulo: CEPEDISA-USP/Conectas Direitos Humanos, 2021

VENTURA, Deisy de Freitas; AITH, Fernando Mussa Abujamra; VILLAS BOAS, Bianca de Figueiredo Melo; PONTES, Juliana Fonseca; PEREIRA, Cristiane Ribeiro. Resposta federal à covid-19 no Brasil responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). **Revista Direito e Práxis**, v. xx, n.x, p. 1-46, 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira.

Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **NOVOS ESTUDOS CEBRAP**, v. 3, p. 591-605, 2022.

WATTS, Ronald. *Origins of Cooperative and Competitive Federalism*. GEER, S.L. **Territory, Democracy and Justice**. London: Polgrave Macmillan, 2006.

WHEARE, Kenneth Clinton **Federal Government**. 4.ed. London: Oxford University Press, 1963.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**: Estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016.

ANEXOS

(*Case Brief* – ficha - dos casos analisados no capítulo 3, seção 2)

1. ANEXO A

| |
|---|
| Caso 01: Confenen x SC |
| Parte I – identificação do caso |
| ADI 4060/SC |
| Relator: Ministro Luiz Fux. |
| Assunto: Lei Estadual que fixa o número máximo de alunos em sala de aula. Usurpação de competência por parte do Estado de Santa Catarina, nas alíneas “a”, “b”, e “c” do inciso VII do artigo 82 da Lei Complementar nº 170/98, de 07 de agosto de 1998, a por suposta ofensa ao artigo 25 da Lei nº 9.394/96 e ao artigo 24, §3º, da Constituição da República. |
| Parte II – Resumo do caso |
| A Tese demandante era no sentido de que a Lei do Estado de Santa Catarina apresentava-se como ilegal e inconstitucional, tendo em vista que: (i) o número máximo de alunos em sala de imposto pela referida lei não teria fundamento na validade do sistema de ensino do Estado e tampouco nas condições materiais das institucionais de ensino e (ii) ofensa à competência da união, para legislar sobre normas gerais. Governo do Estado defende a constitucionalidade dos dispositivos, com esteio na tese de que o art. 25 da ° 9.394/96 é uma norma geral que deixa em aberto a fixação do limite de educandos por sala de aula, cabendo aos entes subnacionais legislarem a respeito do tema. AGU e PGR opinaram pela constitucionalidade da Lei. |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Unânime. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Constitucionalidade da Lei Estadual. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Luiz Fux |
| (i) o federalismo cooperativo brasileiro, reclama em sua ótica contemporânea, o abandono de leituras excessivamente inflacionadas das competências normativas da união. (ii) Informações do Governo do Estado de Santa Catarina nos autos, argumentando pela constitucionalidade da Lei Complementar, com esteio na tese de que o art. 25 da Lei de Diretriz e Bases da Educação Nacional, é uma norma geral que deixa em aberto a fixação de educandos por sala de aula. (ii) compreensão axiológica e pluralista do federalismo brasileiro, consubstanciado no art. 1, V. (iii) overruling para rever a postura em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, incentivando as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. (iv) competência legislativa concorrente do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino, autorizando a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, conforme disposto no art. 24, IX e parágrafos, da Constituição. |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Não há. |
| Precedentes Judiciais |
| ADI 2903, Rel Ministro Celso de Mello, DJe de 19-09-2008; ADI 4423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 14-11-2014; ADI 3645, Rel. Ministra Ellen Gracie, DJe de 01-09-2006. |

2. ANEXO B

| Caso 02: São Bernardo Ônibus Ltda x Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte | |
|---|-------------------------------------|
| Parte I – identificação do caso | |
| RE 194.704 | |
| Relator: Ministro Carlos Velloso | |
| Assunto: Lei municipal que fixa multas em virtude de poluição ambiental decorrente da emissão de fumaça acima dos padrões aceitos. Suposta não recepção do referido dispositivo pelo texto constitucional, por ofensa aos arts. s 23, VI; 30, I; e 225, da Constituição Federal. Alegação de que Município não tem competência para legislar a respeito de proteção do meio ambiente e controle de poluição. | |
| Parte II – Resumo do caso | |
| RE interposto pela empresa São Bernardo Ônibus Ltda. e outros contra o Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte, com base no artigo 102, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal. O recurso contesta um acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que negou provimento à apelação e confirmou a sentença proferida no julgamento de um mandado de segurança. Na referida sentença, reconheceu-se a compatibilidade das regras municipais estabelecidas no artigo 11 da Lei nº 4.253, de 4 de dezembro de 1985, e no artigo 97 do Decreto Municipal nº 5.893, de 16 de março de 1988, com a Constituição Federal de 1988. Essas normas fundamentaram as multas aplicadas às concessionárias de transporte urbano municipal. | |
| Parte III – Decisão judicial | |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? | |
| Por maioria. | |
| Qual o efeito da decisão judicial? | |
| Constitucionalidade da Lei Municipal. Manutenção do acórdão do TJMG. | |
| Fundamentos da decisão: | descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Carlos Velloso | |
| (i) quando uma norma trata de mais de um assunto e surge a dúvida sobre qual ente tem competência para legislar, é importante escolher uma interpretação que não restrinja o poder dos entes menores de decidir sobre esse assunto. | |
| (ii) na falta de uma norma federal que, claramente, exclua o poder dos entes subnacionais em assuntos de interesse comum e concorrente, Estados e Municípios têm competência normativa dentro de suas respectivas áreas de atuação ³⁷⁵ . | |
| <i>Obiter dictum</i> | |
| Min. Ricardo Lewandowski: Evolução da interpretação da federação; federalismo dual para federalismo cooperativo; federalismo de integração | |
| Precedentes Judiciais | |
| ADI 4060, Rel. Ministro Luiz Fux; AI 147104 AgR, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJe de 13/08/1993 ADI 2606, Ministro Maurício Corrêa, DJe de 07/02/2003; ADI 3813, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe de 12/02/2015; RE 596489 AgR, Rel. Ministro Eros Grau, DJe de 20/11/2009. | |

³⁷⁵ Interessante a passagem no voto do Relator antes de pro negar o provimento ao RE: Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – competência material, administrativa, competência de atividades concretas – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI, e se a atividade administrativa desenvolve-se sub legem – administrar é executar de ofício a lei – é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios.

3. ANEXO C

| |
|---|
| Caso 03: PDT x Presidente da República |
| Parte I – identificação do caso |
| ADI 6341 |
| Relator: Ministro Marco Aurélio |
| Assunto: Incompatibilidade parcial da MP 926 a versar medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. |
| Parte II – Resumo do caso |
| PDT ajuizou ADI com a finalidade de ver declara a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da MP 926, relativamente às alterações promovidas no art. 3º, incisos I, II e VI, parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei Federal nº 13.979. Argumenta que em jogo estaria a questão da saúde pública, ressaltando que a temática da vigilância sanitária e epidemiológica estaria no rol de atribuições do SUS, restando a competência comum. Violação de suas autonomias. |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Maioria. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Cautelar deferida do Ministro Relator, acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979. Entes subnacionais podem adotar medidas para combate à pandemia da pandemia e as providências adotadas pelo executivo federal não afastam a competência dos entes de dispor sobre as medidas de enfrentamento, considerada a competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Marco Aurélio |
| (i) emergência em saúde pública não implica nem muito autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do <i>rule of law</i> . (ii) exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros e materiais específicos a serem observados pelas autoridades políticos. (iii) pior erro na formulação de políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23. (iv) estado garantir dos direitos fundamentais não é apenas a união, mas também estados e municípios. (v) exercício da competência da união em nenhum momento diminui a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde. (vi) como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Min. Gilmar Mendes: lealdade federativa, tanto do chefe do executivo federal quantos dos entes subnacionais; Governadores passam a ter voz na sistemática federativa. |
| Precedentes Judiciais |
| ADI 3470, Rel. Min. Rosa Weber, Dje 01/02/2019; RE 1247930, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 24/03/2020; ADI 2875, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 20/06/2008; ADI 3357, Rel. Min. Ayres Britto, Dje 01/02/2019. |

4. ANEXO D

| |
|---|
| Caso 04: CFOAB x Presidente da República |
| Parte I – identificação do caso |
| ADPF 672 |
| Relator: Ministro Alexandre de Moraes |
| Assunto: Trata-se de ADPF proposta pelo CFOAB em face dos atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal, praticados no contexto de crise de saúde pública decorrentes da pandemia de COVID-19. |
| Parte II – Resumo do caso |
| ADPF proposta pelo CFOAB em face dos atos omissivos e comissivos do poder executivo federal, praticados no contexto da crise da saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19. CFOAB requeria em sede cautelar que fosse determinado ao chefe do executivo federal o cumprimento do protocolo da OMS, sem interferência nas determinações dos governadores e prefeitos, como também a não interferência nas atividades técnicas do Ministério da Saúde. |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Unânime. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Cautelar deferida e no mérito, julgado parcialmente procedente a ADPF, assegurando a efetiva observância dos arts. 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia. Afirmação da competência dos entes subnacionais adotaram as medidas que vieram a entenderem necessárias em seus territórios no contexto de combate ao vírus. Sobre o cumprimento do protocolo da OMS, foi entendido que o Judiciário não poderia substituir o juízo discricionário do executivo federal. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Alexandre de Moraes |
| (i) gravidade da emergência causada pela pandemia, exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia; |
| (ii) competência comum administrativa entre os entes em relação à saúde e assistência pública e competência concorrente entre os entes para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local. Descentralização política administrativa do SUS. |
| (iii) executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos executivos dos entes subnacionais que adotem medidas sanitárias no âmbito de seus territórios. |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Não há. |
| Precedentes Judiciais |
| ADI 2730, Rel. Min. Carmen Lucia, Dje 28/05/2010; ADI 2658, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje 05/03/2020; ADI 6343, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje, 18/02/2022; ADI 2875, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 20/06/2008; ADI 1278, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 31/05/2007. |

5. ANEXO E

| Caso 05: Abradeee x Assembleia legislativa do Estado de Roraima | |
|--|--|
| Parte I – identificação do caso | |
| ADI 6432 | |
| Relator: Ministra Carmen Lúcia | |
| Assunto: Lei estadual que proíbe a suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, o modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, tendo em vista o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. A lei perdurará enquanto continuar em vigência o plano de contingência da pandemia. | |
| Parte II – Resumo do caso | |
| ADI ajuizada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADÉE, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica”, prevista no § 1º do art. 2º da Lei 1.389/2020, do Estado de Roraima, e a interpretação conforme a Constituição do § 2º do art. 2º e dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º desse mesmo diploma legal, “reconhecendo[-se] a nulidade de qualquer sentido ou interpretação que inclua o serviço de energia elétrica no referido regramento do Estado de Roraima”. A Requerente alegava que a lei estadual violaria a competência privativa da união, para legislar sobre energia elétrica e que a ANEEL já teria aprovado a RN 878 de 24/3/2020, através da qual instituiu “medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19). Nos autos, o Governador do Estado de Roraima defendeu que as normas questionadas decorrem do pleno exercício da competência concorrente estabelecida na Constituição Federal (art. 24, V), pois teriam nítido objetivo de proteção ao consumidor. Alegou também que, no âmbito do Estado de Roraima, foi determinada a restrição à circulação de pessoas em virtude da pandemia, o que atrai a hipótese do art. 2º, V da RN 878/2020 da ANEEL, que veda a suspensão de fornecimento de energia elétrica nos locais em que tal medida tenha sido adotada. | |
| Parte III – Decisão judicial | |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? | |
| Por maioria. | |
| Qual o efeito da decisão judicial? | |
| Constitucionalidade da Lei Estadual. Proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, seu modo de cobrança e pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, limitados ao tempo de vigência da pandemia. Assunto que versa sobre defesa e proteção dos direitos do consumir e da saúde pública. Concorrência da união e dos estados e do distrito federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública. | |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> | |
| Voto vencedor – Min. Carmen Lucia | |
| (i) são constitucionais as normas estaduais que veiculam proibição de suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica, limitadas ao tempo da vigência do plano de contingência decorrente da COVID-19. | |
| (ii) é concorrente a competência da união, dos estados e do distrito Federal para legislar sobre consumo e proteção à saúde pública. | |
| (iii) as normas impugnadas não interferem na estrutura dos respectivos contratos administrativos. | |
| <i>Obiter dictum</i> | |
| Não há. | |
| Precedentes Judiciais | |
| ADI 6406, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 10/03/2021 ³⁷⁶ ; ADI 2832, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 23/06/2014; ADI 4908, Rel. Min. Rosa Weber, Dje 06/05/2019; ADI 5961, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 26/06/2019. | |

³⁷⁶ Este julgado é semelhante ao da ADI 6432. O STF indeferiu pedido liminar para suspender dispositivos de lei do Estado do Paraná que proibiam as concessionárias de serviços de energia elétrica, água e esgoto de realizarem o corte do funcionamento dos respectivos serviços especificamente enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia da COVID-19.

6. ANEXO F

| |
|--|
| Caso 06: Rede Sustentabilidade x Presidência da República, Congresso Nacional e Federação Brasileira de Telecomunicações (FEBRATEL) |
| Parte I – identificação do caso |
| ADI 6343 |
| Relator: Ministro Marco Aurélio |
| Assunto: Medidas Provisórias que alteram Lei Federal, no que diz respeito aos condicionamentos que tais normas estabeleceram para a adoção, por parte dos entes subnacionais, de medidas de restrição à locomoção via transporte intermunicipal, no contexto de enfrentamento à pandemia. Distribuição de competências. Competências comuns e concorrentes. Princípio da predominância do interesse. |
| Parte II – Resumo do caso |
| Trata-se de ADI, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade (REDE), contra dispositivos das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020 e, por arrastamento, do Decreto 10.282/2020. Basicamente, a Rede Sustentabilidade impugna a restrição de transporte interestadual e intermunicipal de passageiros. Argumenta que a autonomia dos entes federados não deve ser tolhida por mera liberalidade da união, uma vez que é importante que os entes atuem no âmbito de suas respectivas competências e de forma cooperativa para o combate à pandemia. Sustenta que, com a publicação das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, as exigências para restrição de transporte intermunicipal foram modificadas, impondo-se autorização do Ministério da Saúde inclusive para locomoção intermunicipal. |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Por maioria. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Concessão parcial da cautelar, suspendendo, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e Municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal e conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Alexandre de Moraes |
| (i) em momentos de crise, como o caso da pandemia, o fortalecimento da união e ampliação da cooperação entre os entes federativos, são instrumentos essenciais a serem utilizadas à defesa do interesse público. |
| (ii) a gravidade da emergência decorrente do vírus, exige das autoridades brasileira, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do SUS. |
| (iii) a união tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu. |
| (iv) competência comum entre os entes em relação à saúde e assistência pública e competência concorrente entre união, estados e distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que haja interesse local, caracterizando a descentralização político-administrativa do SUS. |
| (v) não compete ao poder executivo federal afastar, unilateral, as decisões dos executivos dos entes subnacionais que, no exercício de suas competências vierem a adotar, em seus territórios, medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos. |
| (vi) os dispositivos questionados restringem, indevidamente, o exercício das competências constitucionais dos entes subnacionais. |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Não há. |
| Precedentes Judiciais |
| ADPF 672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 29/10/2020; ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 13/11/2020; ADI 2349, Rel. Min. Eros Graus, Dje 14/10/2005; RE 549.549 Agr., Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 4060, Rel. Min. Luiz Fux. |

7. ANEXO G

| |
|--|
| Caso 07: Estado do Maranhão x União |
| Parte I – identificação do caso |
| ACO 3451 |
| Relator: Ministro Ricardo Lewandowski |
| Assunto: Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória de urgência, ajuizada pelo Estado do Maranhão contra a união, alegando que o Governo Federal, por razões de índole política ou ideológica, tem deixado de adotar medidas necessárias à promoção do direito fundamental à saúde, em especial no que tange a elaboração e execução de um plano de imunização da população brasileira. |
| Parte II – Resumo do caso |
| ACO ajuizada pelo Estado do Maranhão, alegando que o Governo Federal, por razões de índole político ou ideológica, estava deixando de adotar medidas necessárias à contenção do vírus, em especial para a execução de um plano de imunização da população. Liminar referendada pelo STF para assentar que o Estado do Maranhão (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela união, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderá dispensar à respectiva população as vacinas das quais disponha, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderia-se importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, nos termos do voto do Relator |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Unânime. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Cautelar concedida para que o Estado do Maranhão consiga agir para dispensar à população vacinas aprovadas pela Anvisa, com a possibilidade de importação e distribuição destas mesmo que seja autorizada por uma das autoridades estrangeiras e liberadas para distribuição nos respectivos países. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto vencedor – Min. Ricardo Lewandowski |
| (i) a Constituição prevê a obrigação de o Estado dar efetiva concreção, por meio de políticas sociais e econômicas, ao direito público à saúde. Dever este que abrange todos os entes federados. |
| (ii) o federalismo cooperativo exige que a união e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia. |
| (iii) STF tem reconhecido a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento da emergência, visando suprir as lacunas ou omissões deixadas pelo executivo federal. |
| (iv) a competência da união de legislar sobre a pandemia, não inibe a competência dos demais entes da federação. ADI 6341. |
| (v) competência comum de todos os entes da federação para cuidar da saúde, incluindo nisso, a possibilidade de os entes subnacionais disponibilizarem imunizantes diversos daqueles ofertados pela união, desde que aprovados pela Anvisa. |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Não há. |
| Precedentes Judiciais |
| ADPF 672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Dje 29/10/2020; ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 13/11/2020; ADI 6362, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 09/12/2020. |

8. ANEXO H

| Caso 08: PCdoB, P-SOL, PT, PSB, Cidadania x Presidente da República |
|--|
| Parte I – identificação do caso |
| Tutela provisória incidental na ADPF 756 |
| Relator: Ministro Ricardo Lewandowski |
| Assunto: Trata-se de requerimento de tutela de urgência incidental, nos autos da ADPF 756, apresentada pelo Partidos identificados acima, “no que se refere especificamente à questão absolutamente inconstitucional vivenciada pela população do estado do Amazonas, sobretudo da capital Manaus, quanto ao contágio pela COVID-19”. |
| Parte II – Resumo do caso |
| Trata-se de ADPF, em que se discutia à decisão do chefe do executivo federal de “e imotivadamente determinar a interrupção das tratativas realizadas entre a união, por intermédio do Ministério da Saúde e o Instituto Butantan de São Paulo, para aquisição de doses de vacina contra a Covid-19, a serem utilizadas na imunização da população brasileira, atualmente desenvolvida em parceria com o laboratório Sinovac, e que se encontra em fase final de testes clínicos”. Incidentalmente, discutiu-se então outras 13 tutelas provisórias sobre o estado de calamidade pública que se encontrava o país. Sobre a ação principal, em 23/08/2023 foi extinta, sem resolução do mérito, por perda de objeto. |
| Parte III – Decisão judicial |
| A decisão foi por unânime ou por maioria? |
| Decisão monocrática. |
| Qual o efeito da decisão judicial? |
| Determinou ao Governo Federal que promovesse, imediatamente, todas as ações ao seu alcance para debelar a seríssima crise sanitária instalada em Manaus, suprimindo os estabelecimentos de saúde locais de oxigênio e de outros insumos médico-hospitalares, sem prejuízo da atuação das autoridades estaduais e municipais no âmbito das respectivas competências e que apresentasse ao STF, em 48 horas, um plano compreensivo e detalhado acerca das estratégias que estava colocando em prática ou pretendia desenvolver para o enfrentamento da situação de emergência e atualizasse o plano em questão a cada 48 (quarenta e oito) horas, enquanto perdurasse a conjuntura excepcional. |
| Fundamentos da decisão: descrição da <i>ratio decidendi</i> |
| Voto Min. Ricardo Lewandowski |
| (i) art. 196 da Constituição Federal, prescreve que é um direito de todos e dever do Estado a garantia de medidas políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Isso significa que diante do contexto de pandemia, se exige uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos em todos os níveis governamentais. |
| (ii) dever irrenunciável do Estado brasileiro de zelar pela saúde de todos que se encontrem sob sua jurisdição apresenta uma dimensão objetiva e institucional, que se compatibiliza com o federalismo cooperativo brasileiro. |
| (iii) o principal papel da união diante do estado de calamidade está prescrito no art. 21, XVIII da Constituição Federal, o qual corresponde a indeclinável tarefa de planejar e promover, em caráter permanente a defesa de todos os brasileiros e residentes no País contra as calamidades públicas. Disposição constitucional lida em conjunto com o precitado art. 198 da Constituição, assim como o estabelecido no art. 16, III, a e parágrafo único, da Lei Orgânica da Saúde. |
| (iv) é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais, não sendo lícito ao Judiciário omitir-se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos que sobre eles incidem, vierem a compor, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional. |
| (v) Incumbe ao STF exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República de maneira a garantir a integral observância dos ditames constitucionais, na espécie, daqueles dizem respeito à proteção da vida e da saúde |
| <i>Obiter dictum</i> |
| Não há. |
| Precedentes Judiciais |
| RE 592.581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 01/02/2016; RE 271.286, Rel. Min. Celso de Mello, Dje 05/05/2020; ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello, Dje 04/05/2004; ADPF 709, Rel. Luís Roberto Barroso, Dje 26/08/2021. |

