

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

JULIANA RIBEIRO COVA

**OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO FEDERALISMO BRASILEIRO
E NAS COMPETÊNCIAS COMUNS ADMINISTRATIVAS**

RIO DE JANEIRO

2020/1

JULIANA RIBEIRO COVA

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO FEDERALISMO BRASILEIRO E
NAS COMPETÊNCIAS COMUNS ADMINISTRATIVAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira.

RIO DE JANEIRO

2020/1

CIP - Catalogação na Publicação

RC873i Ribeiro Cova, Juliana
Os impactos da pandemia de COVID-19 no federalismo brasileiro e nas competências comuns administrativas / Juliana Ribeiro Cova. -- Rio de Janeiro, 2021.
59 f.

Orientador: Fábio Corrêa Souza de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2. Faculdade Nacional de Direito. 3. Federalismo brasileiro. 4. Pandemia COVID-19. I. Corrêa Souza de Oliveira, Fábio , orient. II. Título.

JULIANA RIBEIRO COVA

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO FEDERALISMO BRASILEIRO E
NAS COMPETÊNCIAS COMUNS ADMINISTRATIVAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira.

Data da Aprovação: ___ / ___ / ____.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira
Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2020/1

RESUMO

O presente trabalho visa analisar os impactos da pandemia do coronavírus para o federalismo brasileiro, especialmente no que se refere às competências comuns administrativas. Inicialmente, será apresentada a evolução histórica do federalismo e suas principais características, a fim de melhor compreender o atual arranjo institucional do Estado Federal Brasileiro. A partir desta análise, será possível identificar os conflitos existentes entre os entes federativos no âmbito das competências administrativas, bem como a releitura desta sistemática pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da pandemia.

Palavras-chave: COVID-19; federalismo; federalismo cooperativo; competências comuns administrativas; conflito de competência.

ABSTRACT

The present work aims to analyse the impacts of the coronavirus pandemic to Brazilian federalism, especially with administrative common powers. First, the historic development of federalism and their main characteristics will be presented to better understand the present institutional arrangement of Brazilian Federal State. From this analysis, it will be possible to identify the existing conflicts between the members of the federation within the administrative powers as well as re-reading the system by the Federal Supreme Court in the context of the pandemic.

Keywords: COVID-19; federalism; cooperative federalism; administrative common powers; conflicts of jurisdiction.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	9
1.1. A ORIGEM DO ESTADO FEDERAL	9
1.2. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO	11
1.3. TIPOS DE FEDERALISMO	17
1.4. A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	18
2. O FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL E O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	24
2.1. O FEDERALISMO BRASILEIRO	24
2.2. O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	28
2.3. AS COMPETÊNCIAS COMUNS ADMINISTRATIVAS	30
2.4. A JURISPRUDÊNCIA CENTRALIZADORA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	34
3. A RELEITURA DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ATRAVÉS DA PANDEMIA DO COVID-19	39
3.1. O CENÁRIO DA PANDEMIA	39
3.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A COOPERAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA	41
3.3. CORRIDA ADMINISTRATIVA	42
3.4. NOVAS CONCEPÇÕES	52
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

O federalismo é uma das possíveis formas que um Estado pode assumir para estruturar seu poder. A primeira experiência federalista brasileira surgiu com a Carta Republicana de 1891, a qual expressamente conferiu autonomia aos estados, dispondo que “O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares do Estado”, salvo em circunstâncias excepcionais de ameaça à federação. (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 253).

Mais tarde, com o surgimento do Estado Novo e do Regime Militar, em 1937 e 1964, respectivamente, houve a centralização categórica em favor do Poder no Executivo Federal. Nestes períodos, a forma federalista do Estado brasileiro, portanto, fora totalmente abolida.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o anseio pela superação do período ditatorial que lhe antecedeu, a instituição do federalismo e a descentralização política constituíram a agenda principal com vistas à redemocratização do país e para garantir a efetivação dos direitos a serem perseguidos pela nova ordem democrática.

Um das inovações trazidas em 1988 foi a modalidade cooperativa do federalismo, prevista no parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna, cujo objetivo precípua é permitir a interação dos entes federativos para a implementação e execução de políticas públicas, a fim de “permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição”. Assim, “esse quadro de opções estruturais insere o Brasil na modalidade cooperativa do Federalismo, afastando o país, sob este aspecto, do modelo clássico de Estado Federal” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842). Ademais, a Constituição assumiu a forma tripartite, com a introdução do Município como ente federativo.

No que se refere especialmente às competências administrativas dispostas no art. 23 da Constituição, isto é, a possibilidade de formular e executar políticas públicas (BARROSO, 2009, p. 40) e aos conflitos oriundos desta sistemática, a despeito das inovações trazidas e com a orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, estruturou-se uma centralização dessas atribuições em favor da União, sob o pretexto do princípio da prevalência do interesse, o qual se divide em interesses nacionais, regionais e locais.

Com a instauração da emergência de saúde pública internacional provocada pela contaminação do vírus denominado COVID-19, o federalismo brasileiro precisou sofrer uma releitura e, por conseguinte, deu-se uma nova interpretação acerca da distribuição das competências, sobretudo, para o que será objeto deste estudo, das competências comuns administrativas.

O primeiro capítulo será destinado a compreender o caminho trilhado pelo federalismo que culminou no arranjo institucional contemporâneo. Além disso, serão apresentadas as principais características do federalismo.

No segundo capítulo, serão demonstradas as características específicas do federalismo brasileiro e a leitura do Supremo Tribunal Federal acerca da sistemática das competências administrativas.

Por fim, o terceiro capítulo debaterá o contexto atual da pandemia e seus impactos para a administração pública, no que concerne às competências comuns administrativas, *in casu*, a da saúde. Assim, será observado que o STF fora instado a realizar uma releitura desta sistemática, alterando seu entendimento jurisprudencial até então consolidado.

1. A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1. A origem do Estado Federal

A origem do federalismo nos remonta à experiência norte-americana, no ano de 1787. Trata-se de um marco inicial do federalismo moderno (MALUF, 2019, p.266), cuja motivação se deu em virtude da necessidade de um poder central eficiente diante do experimento insatisfatório da confederação norte-americana, até então a forma de Estado daquele país.

Em 1776, a Revolução Americana consagrou a independência do território norte-americano perante a Grã-Bretanha. As treze antigas colônias britânicas uniram-se e constituíram uma confederação através de um tratado de direito internacional, visando, por meio de um pacto, o fortalecimento de cada um desses estados confederados, a fim extirpar qualquer ameaça futura de colonização.

Contudo, as experiências confederadas mostraram-se frágeis e problemáticas para os objetivos primários. Isso porque cada entidade detinha sua soberania, de modo que as vontades eram conflitantes e, assim, enfraqueciam a formação de uma vontade nacional, impossibilitando a aplicação de medidas que deveriam ser executadas em todo o território:

Em nosso caso, sob a Confederação, exige-se a concorrência de treze vontades soberanas para a completa execução de toda medida que procede da União. Aconteceu o que era de esperar. As medidas da União não foram executadas; e as infrações dos Estados foram crescendo passo a passo até um extremo em que, por fim, travaram todas as rodas do governo nacional, levando-o a uma terrível paralisia. Neste momento o Congresso mal tem meios para manter as formas de administração até que os Estados tenham tempo de chegar a um acordo quanto a um substituto mais sólido para a atual sombra do governo federal (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 164).

Nesse contexto, criou-se um cenário de instabilidade política e desordem, diante da ausência de comunicação e objetivos comuns entre os territórios soberanos, de maneira que a motivação inicial para a formação da confederação – preservação da soberania das entidades – esvaziou-se no tempo. O Estado como um todo não conseguia se desenvolver, o tempo era gasto decidindo o que se pode fazer, quem pode fazer. Consoante Sahid Maluf, “as legislações conflitantes, as desconfianças mútuas, as rivalidades regionais ocasionavam o enfraquecimento dos ideais nacionalistas e dificultavam sobremaneira o êxito da guerra da libertação” (MALUF,

2019, p. 266-267). Assim, surgiram ensaios sobre a formação de uma nova forma de organização de estado. Confira-se o clamor de James Madison:

Submeto estas considerações a meus concidadãos, na plena confiança de que o bom senso que tantas vezes marcou suas decisões conferirá a elas o devido peso e consequência; e de que nunca se deixariam levar pelas dificuldades à perspectiva melancólica e perigosa a que os conduziram os defensores da desunião, por mais que o erro em que se fundam pareça impressionante ou esteja em moda. Que fechem seus ouvidos às vozes aberrantes que afirmam que os habitantes da América, unidos como são por tantos laços de afeição, já não podem ser concidadão de um vasto, respeitável e florescente império. Que fechem os ouvidos à voz que petulantemente afirma que a forma de governo recomendada à sua adoção é uma invenção recente no mundo político; que nunca teve lugar nas teorias dos mais arrojados planejadores; que é uma tentativa temerária de realizar o impossível. [...] E se devemos fugir de inovações, acreditem-se, a mais alarmante de todas as inovações, o mais insensato de todos os projetos, a mais intempestiva de todas as tentativas é a de nos despedaçar a pretexto de preservar nossa liberdade e promover nossa felicidade. Por que a experiência de uma república ampla deve ser rejeitada meramente por poder envolver uma novidade? [...] Se erraram, sobretudo na estrutura da União, este era o trabalho mais difícil a executar; este é o trabalho que agora foi remodelado pelo ato da convenção, e é sobre esse ato que meus concidadãos devem agora deliberar e decidir (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 156).

A preocupação relacionada a um eventual embate entre os estados confederados era patente. Não havia sentimento de união e desenvolvimento. Assim, postulava-se por uma nova forma de estado capaz de consolidar um governo forte e eficiente, resolvendo os problemas com os quais a confederação não era capaz de solucionar.

No ano de 1787, na Convenção de Filadélfia, os Estados confederados deliberaram, então, pela transformação da confederação em uma forma de estado apta a resolver todos os problemas de interesse comum, de modo harmônico e definitivo, culminando na Constituição Federal de 1787. Tal Constituição foi elaborada de forma a encontrar um equilíbrio entre uma unidade harmônica e o autogoverno dos estados americanos. Com isso, surge, então, a estruturação do federalismo moderno: os estados abdicaram de sua soberania¹, sendo lhes preservada a autogestão, e formaram uma nova entidade com poderes centralizados e impositivos aos demais componentes da federação.

¹ “Soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 840).

1.2. Características do federalismo

A forma de Estado traduz-se na maneira pela qual um Estado organizará seus três elementos: população, território e governo. As variações desses elementos determinarão a forma de Estado assumida. Será analisado, portanto, a “formação material do Estado, sua estrutura”, que culmina no federalismo (MALUF, 2019, p. 167).

José dos Santos Carvalho Filho (2001, p.200) ensina que “O termo federação se origina de *foedus*, vocábulo latino, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo.”

Nas lições de Paulo Bonavides:

O Estado Federal surge para a História como o passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade (1980, p. 116-117).

Não obstante tenha-se, aqui, o escopo de teorizar os temas estudados, cumpre ressaltar que existem vários modelos de federalismo, de modo que os Estados assumem diversos moldes dessa forma de organização do poder estatal e, por conseguinte, possuem características peculiares. Por certo que há características comuns, que são fundamentais à identificação do estado federal, e são nessas que o presente estudo debruçará.

De acordo com o modelo clássico norte-americano de federalismo extraem-se algumas características gerais à forma de Estado Federal. Contudo, como já adiantado, o federalismo assume diversos modelos, inexistindo um único modelo a ser seguido. O federalismo norte-americano, por ser considerado o pioneiro, naturalmente exerceu influência sobre os porvindouros, assumindo, assim, papel fundamental no estudo do federalismo.

Analisaremos nesse momento, portanto, as características básicas do federalismo, quais sejam: descentralização política; existência de uma Constituição Federal; repartição de competências; participação dos Estados-membros na formação da vontade federal; inexistência de direito de secessão; existência de uma Corte Suprema; e o instituto da intervenção federal. As nuances do Estado federal brasileiro serão apresentadas em capítulo próprio.

No Estado Federal, a descentralização política consiste em uma característica fundamental. Fazem-se presentes, ao menos, duas esferas de governo – os poderes central e local. Segundo Silva (2005, p. 496), poder significa “a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”.

Para melhor compreensão, importante destacar, primeiramente, a diferença entre soberania e autonomia.

A soberania, segundo Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES; BRANCO, 2016, p.840), é um poder pleno, não condicionado a nenhum outro poder, seja externo ou interno. Assim, no federalismo não há um único ente dotado de soberania, tal atributo é referente ao Estado Federal como um todo, ou seja, todas as esferas de governo, conjuntamente, formam o Estado Federal soberano. Dessa forma, a soberania é tida como una, integral e universal, de modo que não se submete a restrições de um poder interno ou externo. Não adentraremos, aqui, na discussão acerca da existência ou não de limitações pelo Direito Internacional Público.

Nas lições de Clóvis Beviláqua (*apud* MALUF, 2019, p. 63): “por soberania nacional entendemos a autoridade superior, que sintetiza, politicamente, e segundo os preceitos de direito, a energia coativa do agregado nacional”.

No que se refere à autonomia, a descentralização do poder no federalismo implica nessa capacidade de autodeterminação dos Estados-membros. Isso significa que os entes possuem capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, isto é, “os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. [...] É característico do Estado federal que essa atribuição dos Estados-membros de legislar não se resume a uma mera concessão da União, traduzindo, antes um direito que a União não pode, a seu talante, subtrair das entidades federadas.” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 840)

Nessa esteira, no âmbito central está o governo federal, cujas atribuições estão compreendidas em fixar normas gerais a serem observadas pelos poderes locais, bem como a resolver questões relativas aos interesses comuns dos entes federados e a praticar atos nas

relações internacionais. Assim, “os Estados-Membros exercem todos os poderes que não foram vedados na Constituição Federal. Somente nos casos definidos de poderes concorrentes, prevalece o princípio da superioridade hierárquica do Governo Federal”; prima-se, pois, pela descentralização político-administrativa. (MALUF, 2019, p. 266).

A descentralização político-administrativa, por sua vez, confere a autonomia dos entes federados. Na prática, essa autonomia aperfeiçoa a máquina estatal, uma vez que os Estados-membros podem atuar localmente e concretizar os objetivos traçados pelo Estado como um todo.

A autonomia pode ser dividida, ainda, em diferentes áreas de atuação dos entes: autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira.

A autonomia política, segundo Sergio Ricardo de Brito Gadelha (2017, p. 12), “compreende a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do poder central, ou seja, a participação dos entes federados nas decisões do Estado e a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos.”.

A autonomia administrativa, por seu turno, “manifesta-se pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, os meios e as formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.” (GADELHA, 2017, p. 12).

Por fim, quanto à autonomia financeira, o referido autor assevera que “compreende o poder de arrecadar, gerir e ter orçamento próprio, despendendo dinheiro e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo.” (GADELHA, 2017, p. 12)

Assim, tem-se que a descentralização do poder para as entidades autônomas do Estado federal consiste em característica fundamental dessa forma de Estado.

Cumprido adiantar que, para este trabalho, a autonomia consistirá em aspecto central para o entendimento da atuação da Administração Pública, porquanto este atributo proporciona a própria organização e os próprios serviços dos entes federados.

A existência de um diploma como fundamento de validade para o ordenamento jurídico também consiste em aspecto essencial para a existência do Estado federal. Isso porque a Constituição conferirá unidade à ordem jurídica, operando como “fundamento jurídico e instrumento regulador” da Federação, bem como traçando os objetivos a serem perseguidos pelos entes federados (MENDES; BRANCO, 2016, p. 840).

Gonet sustenta que “a Constituição Federal deve ser rígida e que o princípio federalista deve ser cláusula pétrea, para prevenir que a União possa transformar a Federação em um Estado unitário”. (MENDES; BRANCO, 2016, p. 841). Será a Constituição, portanto, que irá dispor sobre a repartição de competências entre os poderes central e local.

Como exposto, a descentralização política-administrativa faz-se imprescindível para a existência de uma Federação. Atribui-se autonomia aos poderes descentralizados e fixa-se uma divisão de competências para um melhor funcionamento da máquina estatal.

Nos ensinamentos de Carvalho Filho:

Sinal inarredável da federação é o sistema de partilha de competências definido na Constituição, para que seja demarcada a área de atuação do governo federal e das unidades componentes do regime. Na verdade, não pode conceber-se federação sem a distribuição das competências, e a ela podem creditar-se duas ordens de conseqüências. Primeiramente, prestigia-se o poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor. Além disso, a repartição de competências, por estar contemplada em nível constitucional, confere às pessoas integrantes da federação a garantia contra invasões perpetradas pelo governo central (CARVALHO FILHO, 2001, p. 202).

Nota-se que no federalismo há uma repartição de competências constitucionalmente estatuída. Contudo, conforme dito, cada Estado Federal assume um modelo de federalismo, razão pela qual a distribuição das competências poderá ser estruturada de forma distinta.

Existem modelos de federalismo em que a repartição de competência poderá suceder de forma mais concentrada em favor do poder central, esse fenômeno é conhecido como federalismo centrípeto, tal como ocorreu nos Estados Unidos da América. Inicialmente, no Estado americano as colônias eram soberanas e, com o surgimento da demanda por um Estado mais forte que garantisse a unidade, houve uma agregação dos entes, cuja soberania foi cedida ao poder central. Assim, origina-se um modelo centralizador do federalismo.

Já no federalismo centrífugo, o movimento é inverso. Há uma descentralização das competências, de modo que o Estado unitário cede poderes para os entes do Estado, conferindo-lhes autonomia. Ocorre, portanto, a desagregação do Estado unitário, movimento este verificado no federalismo brasileiro.

Fala-se, ainda, sobre o modelo de federalismo de equilíbrio, o qual, como a própria nomenclatura revela, consiste em manter uma divisão de competências harmônica entre os entes federados.

De acordo com Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842), a sistemática da constitucionalização das competências pode ocorrer de duas formas: o modelo clássico, oriundo da Constituição norte-americana de 1787, e o modelo moderno, surgido pós Primeira Guerra Mundial.

No modelo clássico, a Constituição elenca os poderes atribuídos à União e estabelece que aos Estados-membros serão conferidas as competências residuais, ou seja, as que não estejam especificadas. Já o modelo moderno preocupa-se com a união de esforços dos entes federados, o que favorece:

Uma dilatação dos poderes da União com nova técnica de repartição de competências, em que se discriminam competências legislativas exclusivas do poder central e uma competência comum ou concorrente, mista, a ser explorada tanto pela União como pelos Estados-membros (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842).

Há, ainda, outra classificação da sistemática de repartição de competências, compreendida nas repartições horizontal e vertical.

Na repartição horizontal, faz-se presente rígida fixação das competências atribuídas aos entes. Nas lições de Gonet Branco (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842):

Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União.

A repartição vertical, por sua vez, preconiza a possibilidade de os entes disporem acerca da mesma matéria. No âmbito administrativo, o artigo 23 da Constituição Federal traz as competências administrativas comuns à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. De outro modo, no âmbito do poder legislativo confere-se à União a competência de legislar sobre normas gerais e aos Estados-membros permite-se a competência legislativa suplementar em prol de seus interesses locais.

Ademais, no que concerne ao âmbito legislativo federalismo, os Estados-membros possuem legitimidade para participar da elaboração da vontade nacional, isto é, podem, através de seus representantes, elaborar e deliberar acerca das normas que incidirão sobre todo o Estado. Reserva-se aos Estados-membros, ainda, o poder de apresentar emendas à Constituição Federal.

O federalismo afasta, ainda, a possibilidade de um Estado-membro se desligar da Federação, uma vez que os entes federados não detêm soberania. Assim, trata-se de um vínculo indissolúvel.

Contudo, nos casos de eventuais conflitos capazes de desordenar o Estado Federal, a existência de uma cúpula do Poder Judiciário visa garantir a manutenção da ordem constitucional e a harmonia do pacto federativo.

Nesse sentido:

Uma vez que não há o direito de secessão na fórmula federativa, os conflitos que venham a existir entre os Estados-membros ou entre qualquer deles com a União necessitam ser revolidos para a manutenção da paz e da integridade do Estado como um todo (MENDES; BRANCO, 2016, p. 843).

Por fim, para garantir a manutenção da ordem constitucional e do pacto federativo, faz-se presente outro mecanismo: a intervenção federal.

Consoante Gonet Branco, “falhando a solução judiciária ou não sendo o conflito de ordem jurídica meramente, o Estado Federal dispõe do instituto da intervenção federal, para se autopreservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 843).

Impende-se destacar que a intervenção federal é “a última *ratio* do sistema para manter o equilíbrio federativo”,² tendo em vista que, no federalismo, a autonomia dos entes deve ser preservada.

1.3. Tipos de federalismo

Na classificação de Conti (2001, p. 19), os tipos de federalismo podem ser identificados através da forma pela qual se originaram e pelo modo pelo qual se organizam.

Na primeira classificação, temos o federalismo por agregação e por segregação. Já a segunda classificação consiste no federalismo dual e no federalismo cooperativo.

Na primeira categoria, como já exposto, o Estado federal surge a partir de entes dotados de soberania que optam por se unirem e formarem um Estado uno, o qual passa a gozar de soberania, preservando, contudo, os entes membros a capacidade de auto-organização; modelo este visto nos Estados Unidos da América e na Alemanha. No que concerne ao federalismo por segregação, o fenômeno se dá em sentido contrário: o Estado unitário se divide em entes brindados de autonomia. Foi o caso do federalismo brasileiro.

Quanto à segunda classificação, o federalismo dualista é caracterizado pela repartição horizontal dos poderes, a qual se trata de uma rígida determinação de competências entre as esferas de governo presentes naquele Estado. Assim, não se admite concorrência das competências, de modo que estas são elencadas taxativamente na Constituição Federal.

No mesmo sentido é a lição de Paulo Casseb: ‘Realmente, ao poder federal não é permitida a penetração no campo reservado à atuação dos Estados-membros e vice-versa. Existe, então, dois campos de poderes exclusivos: um ao poder federal e outro ao poder estadual, campos estes rigidamente estipulados e que limitam a esfera de ação desses poderes. Esse é o chamado federalismo dual ou dualista que comporta uma rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro em seu campo exclusivo (CONTI, 2001, p. 20).

Note-se que no modelo dualista americano, instituído pela Constituição de 1787, consagrou-se a taxatividade das competências. No entanto, tal experiência não foi satisfatória

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Intervenção Federal 5.114**. Rio Grande do Sul. Relator Min. Cezar Peluso. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2676708>. Acesso em 3 jun. 2020.

para o federalismo norte-americano, tendo em vista que essa dinâmica não favoreceu a atuação do poder central, que, diante desse modelo, se viu limitado diante para a efetivação de suas ações. Dessa forma:

Para mitigar os rigores que a fixação taxativa das competências da União pode acarretar, nos EUA elaborou-se a doutrina dos poderes implícitos, que entende incluir-se na competência da União tudo o que seja necessário e útil para o cumprimento das competências enumeradas (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842).

Já no modelo cooperativo, Conti (2001, p. 21) ensina que:

O federalismo de integração ou cooperativo tem a característica de 'dividir uma mesma matéria, em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma matéria é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas (...). Neste tipo de federalismo, há uma maior interpenetração entre as unidades da federação e o poder central.

Trata-se, então, do modelo moderno do federalismo (MENDES; BRANCO, 2016, p. 842), em que, diante da complexidade da sociedade, faz-se necessário afastar a estrutura estanque da distribuição competências, pois o arranjo social demanda uma atuação unificada do Estado, de maneira que os entes atuem conjuntamente para o melhor funcionamento da máquina estatal e, por conseguinte, para a melhor diligência dos objetivos político-sociais.

Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem essa forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetram, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos (CONTI, 2001, p. 21).

O federalismo brasileiro é, pois, um exemplo de modelo cooperativo. Não obstante tal modelo procure maximizar a atuação estatal e distribuir o campo de ação entre os entes, será estudado, neste trabalho, que os conflitos de competência são recorrentes e, muitas vezes, a descentralização pode ser afetada.

1.4. A evolução do federalismo brasileiro

No presente subcapítulo, será feito um breve retrospecto da evolução da forma de Estado assumida pelo Brasil, traçando as principais características da organização do Estado dispostas nas constituições elaboradas a partir do Império. Não será o escopo, aqui, esgotar os aspectos

históricos que circundam a concepção das cartas políticas, mas, sim, identificar a origem das características presentes no arranjo do federalismo existente nos dias de hoje.

No interregno de 1821 a 1825, o Brasil construiu um processo de independência da metrópole portuguesa. Nos primeiros momentos desse processo, o Brasil organizou a Assembleia Constituinte para a elaboração de uma constituição, a fim de concretizar o desejo aflorado de uma nação independente.

Ideais absolutistas e liberais estavam plasmados no diploma. De um lado, os precedentes monárquicos, a exemplo da constitucionalização do poder moderador, de outro, as inspirações liberais que advinham das revoluções europeias. Note-se que ainda não havia indícios de estatuir um regime federalista, tendo em vista a centralização dos poderes no poder central, que poderia livremente interferir na administração das províncias.³

Contudo, os ventos liberais que sopravam da Europa serviram de molas propulsoras para o surgimento de movimentos de cunho liberal e antiabsolutista, os quais ocasionaram a abdicação de D. Pedro.

Surge, então, o Ato Adicional, Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, que constituiu assembleias legislativas nas províncias, dotadas de certa autonomia, garantindo a ampliação de sua auto-organização.⁴De acordo com Bonavides (1991, p.118):

³ “Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado.”

⁴ “Art. 10 – Compete às mesmas Assembleias legislar: § 1 - Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier. § 2 - Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral. § 3 - Sobre os casos e a forma porque pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial. § 4 - Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras § 5 - Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições ger

§ 6 - Sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre orçamento das respectivas câmaras.

§ 7 - Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seus ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2 deste artigo.

§ 8 - Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província que não pertençam à administração geral do estado.

(...) O Ato Adicional inovou tocante ao processo legislativo, contido agora na relativa autonomia das províncias, criada pelo Ato Adicional. De certo modo representava considerável progresso relativamente à asfixia centralizadora dantes imperante sobre os poderes locais.

Em suma, note-se que o Ato Adicional inseriu alguns princípios do federalismo no país, atribuindo aos poderes locais maiores competências e autonomia.

Após a Proclamação da República, foi elaborada a primeira Constituição republicana, que assim dispunha em seu artigo 1º:

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

À época da elaboração da Carta de 1891, cingiu-se o debate à questão da distribuição das competências entre os poderes central e local. Bonavides afirma que:

O texto oferecido pelo Governo Provisório ao Congresso Nacional dividiu os constituintes em *unionistas* e *federalistas*; os primeiros inclinados a dar mais poderes à União, os segundos em transferir para os estados o centro da gravidade das competências, dando-lhes, por conseguinte, o máximo possível de autonomia e recursos tributários (BONAVIDES, 1991, p. 226).

As aspirações liberais e federalistas oriundas da Europa e dos Estados Unidos da América, respectivamente, ensejou o anseio pela consolidação do federalismo no Brasil. Entretanto, permeava discussão acerca da distribuição de competências. Os “unionistas” almejavam o federalismo centralizador, “com o poder central provido dos meios indispensáveis a gerir sem problemas a comunhão federativa.

Na distribuição de rendas, pretendia-se, por conseguinte, entregar a maior parte à União (...)” (BONAVIDES, 1991, p. 226). O grupo federalista, por sua vez, “que respeita muito à União, mas que não lhe dará senão o que for estritamente necessário para sua vida” (BONAVIDES, 1991, p. 227).

§ 9 - Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas.

§ 10 - Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

§ 11 - Sobre os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.”

Não obstante a discussão do modelo federalista a ser implementado, por certo que fora acentuada a autonomia dos Estados, pois “entendia-se que o fato de estarem unidos não lhes acarretava qualquer restrição à independência” (BONAVIDES, 1991, p. 253), de modo que o poder central não poderia intervir nas decisões tomadas pelos estados no âmbito de seus interesses locais. Além disso, garantiu-se a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Oliveira relembra que nesse período “o poder central se apresentava bastante enfraquecido em contraposição aos governos estaduais (...). A participação da União na despesa pública era bastante reduzida, o que fortalecia o poder regional” (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Após, surgiram as Constituições de 1934 e 1937 e, no tocante ao escopo do presente trabalho, tem-se que ambas as Constituições mantiveram a forma federalista do Estado. Confira-se:

Constituição Federal de 1934: “Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

Constituição Federal de 1937: Art 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

A Constituição de 1934 inaugurou o Estado intervencionista do Getúlio Vargas, a fim de implementar diretrizes sociais, consubstanciando, então, em um Estado social. Nessa linha, é possível notar uma centralização de poderes no Governo Federal, no âmbito de diversas matérias. Ao mesmo tempo, preocupou-se, também, com a cooperação da União para com os estados:

Art . 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

Com o advento da outorga da Constituição de 1937, iniciou-se o período denominado Estado Novo. O referido diploma foi inspirado em regimes autoritários e, a despeito da

disposição acerca do federalismo, os poderes foram nitidamente concentrados no Poder Executivo federal, com a conseqüente revogação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário e a retirada total da autonomia dos Estados-membros.

A Constituição de 1946, então, retomou a ordem democrática, após o fim do Estado Novo. Preocupou-se, sobretudo, em restaurar o federalismo, já que a independência e harmonia entre os três Poderes foram abolidas. Nessa esteira, buscou-se como parâmetro a Constituição de 1891, a qual preconizava a vivência harmônica dos Poderes, bem como assegurava a autonomia dos entes federados.

Uma das preocupações mais frequentes no ânimo dos constituintes de 1946 fora a da restauração do federalismo brasileiro nos moldes clássicos da tradição republicana de 1891, em linhas mestras de respeito ao equilíbrio e harmonia dos poderes, consoante decorria do texto, posto que a realidade se apresentasse distinta. Com efeito, o Estado Novo aniquilara a federação. Os Governos estaduais haviam sido durante esse período interventorias federais, sendo a centralização e o espírito unitarista a nota dominante do sistema, mas não se enfraqueceram unicamente na escala vertical os poderes da federação, as autonomias dos Estados-membros, senão também na escala horizontal dos poderes, em que um sobreexcedia os demais em força, competência e prerrogativa e este era precisamente o Executivo, cuja hegemonia incontestável qualificava o autoritarismo da organização e a ascendência presidencial suprema, configurando-se nesse fenômeno uma das notas características da natureza ditatória do regime (BONAVIDES, 1991, p. 417-418).

A aludida Constituição também se atentou em dispor sobre as questões sociais locais de cada região do país, tais como diferenciando as condições trabalhistas nas áreas urbana e rural, procurando, assim, estabelecer um viés mais cooperativo entre os entes, o que evidenciara “a importância do conteúdo material das Constituições, cujo eixo se deslocava do indivíduo para a sociedade, das regras liberais abstratas para as disposições concretas da grande preocupação social do século XX” (BONAVIDES, 1991, p. 418).

Com a instalação do período do Regime Militar, a Constituição de 1967, apesar de prever a forma de Estado federalista, foi totalmente contrária aos princípios por este consagrados. A Constituição do Regime Militar enalteceu a centralização dos poderes na União, de modo que os outros entes federados deveriam acatar todas as ordens emanadas do poder central e, a qualquer momento, poderiam sofrer intervenção federal. Ademais, fora imposta a submissão do Congresso ao Governo Federal.

Com o golpe de 1964, inaugurou-se uma nova época de centralização, que perdurou por todo o regime militar. A concentração das receitas, bem como da execução de

políticas públicas, aos cuidados da União demonstrava a nova feição do país. O regime de exceção abominava a participação popular, exercendo forte controle político e social, preocupando-se em implantar projetos de cunho nacional, de suma relevância para a política desenvolvimentista, norte do governo central da época (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Por fim, a Constituição Cidadã consubstancia a redemocratização do país. Buscou-se, à época, constitucionalizar matérias atinentes às diversas demandas populares. No âmbito do federalismo, acentuou-se o modelo cooperativo através da ampliação de competências comuns e concorrentes entre os entes, reformando, por completo, o modelo adotado anteriormente, o qual elevava a concentração dos poderes no Governo Federal.

A grande novidade foi a inclusão dos Municípios como ente federativo, que foi motivada pela preocupação em uma eficiente atuação local da máquina estatal. Assim, Estados-membros e Municípios ganharam a capacidade de auto-organização. Nessa esteira, de acordo com Barroso (2008, p. 31):

Embora a União tenha conservado ainda a parcela mais substantiva das competências legislativas, ampliaram-se as competências administrativas de Estados e Municípios, inclusive com a previsão de um domínio relativamente amplo de atuação comum dos entes estatais.

Note-se, portanto, que, ao ampliar a gama de direitos protegidos constitucionalmente e objetivos político-sociais a serem implementados, optou-se por uma atuação sistemática e harmônica dos entes federados, atribuindo-lhes, como adiantado, maior capacidade de atuação.

Porém, como será mais bem demonstrado no capítulo a seguir, diversas são as problemáticas acerca do modelo federalista assumido pelo Brasil e da repartição de competências administrativas disposta pela Constituição.

2. O FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL E O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

2.1. O federalismo brasileiro

Às sombras de um período autoritário antecedente, a promulgação da Constituição Federal de 1988 invocou a descentralização do poder, que até então fora concentrado no Governo Federal. A repartição de competências foi organizada de modo a contemplar um campo maior de atuação dos Estados-membros, bem como instituiu-se o Município como ente federativo. Nas palavras de Gonet Branco (2016, p. 6), “se de um lado não se rechaça o poder central e soberano, de outro recebem as partes componentes capacidade política deriva do processo de descentralização.”

Isso porque diversas reivindicações sociais permearam o debate constitucional, de sorte que os direitos e garantias ali invocados clamavam por um Estado presente nas diversas regiões brasileiras, que, por sua vez, demandavam atuações de entes locais para melhor efetivação das políticas públicas trazidas pela Constituição, aliando-se, portanto, à organização territorial.

A Constituição de 1988 iniciou uma ordem jurídica democrática e social, impulsionada através desses apelos sociais. Assim, a Carta Magna normatizou regras e princípios com objetivos de proporcionar a implementação de políticas públicas⁵. Neste viés, a Constituição traz direitos e deveres a serem efetivados por meio das políticas públicas, de modo a oficializar a ocorrência dessas atividades governamentais. Nota-se, portanto, uma aproximação entre o Direito e a temática das políticas públicas, que se revela quando uma boa formulação de programas de políticas públicas torna-se condição da materialização e eficácia dos direitos previstos constitucionalmente.

Assim, o Direito visa, para o que afeta a este estudo, estruturar e definir competências, porquanto a Administração Pública está intimamente relacionada à efetivação dos objetivos políticos e dos valores constitucionais. Para Pedreira (2009, p. 36):

⁵ “Trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. (...) é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES; FARIA, 2013, p. 24).

É preciso reconhecer que a complexidade das atividades administrativas estatais requer esforço cada vez mais intenso quanto à articulação, à estratégia e à efetivação de técnicas organizativas que facilitem a gestão da coisa pública. Afinal, o Estado, na atualidade, deve ter como traço característico o poder de coordenar e conduzir a sociedade, traduzido como um poder sob a perspectiva governativa.

Nessa esteira, assevera Gonet Branco:

O federalismo, ainda, é uma resposta à necessidade de se ouvirem as bases de um território diferenciado quando da tomada de decisões que afetam o país como um todo. A fórmula opera para reduzir poderes excessivamente centrípetos. Aponta-se, por fim, um componente de segurança democrática presente no Estado federal. Nele, o poder é exercido segundo uma repartição não somente horizontal de funções – executiva, legislativa e judiciária -, mas também vertical, entre Estados-membros e União, em benefício das liberdades públicas (MENDES; BRANCO, 2016, p. 844).

Para além disso, a Constituição consagrou a forma federativa do Estado como cláusula pétrea, em seu art. 60, §4º, I. Isso significa dizer que não poderá ser criada qualquer medida que tente abolir com o federalismo brasileiro, nesse sentido esclarece Gonet Branco:

Não é passível de deliberação a proposta de emenda que desvirtue o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição, em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais, consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão (MENDES; BRANCO, 2016, p. 125).

Inspirada na Constituição de Weimar, a Carta de 1988 elegeu o modelo cooperativo de federalismo. No modelo alemão, cabia aos Estados-membros executar as leis federais,

Podendo também lhes caber essa execução por delegação da União (art. 85). Nesses casos, os Estados podem regulamentar a organização dos órgãos públicos e procedimentos administrativos, salvo disposição em contrário de leis federais, admitindo-se, ainda, que o governo federal determine preceitos administrativos de caráter geral (arts. 84 e 85) (MOHN, 2010, p. 219).

Pedreira nos traz o conceito de cooperação no federalismo como sendo “a institucionalização da atuação conjunta e coordenada, de modo a produzir soluções dotadas de maior estabilidade, inclusive para ampliação da legitimidade democrática e para a afirmação da eficiência da atividade administrativa do Estado brasileiro” (2009, p. 41).

Assim, nas lições de Bercovici e Neto (2009, p. 21-22), a Constituição de 1988 renovou as estruturas federais no Brasil, “com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais”. Salienta, ainda, que não seria plausível “um Estado federal em que

não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua.”.

Na medida em que se descentraliza o poder para a instituição de diversas ordens jurídicas, é imperiosa a atuação conjunta harmônica.

Sob qualquer hipótese, o federalismo de cooperação propõe a atuação do estatal, não só normativamente – como foi próprio do modelo liberal –, mas principalmente exercendo tarefas concretas a fim de atender aos interesses da comunidade (PEDREIRA, 2009, p. 39).

Ainda, de acordo com Bercovici (2002, p. 17), o federalismo cooperativo pode ser classificado em obrigatório e facultativo. No modelo obrigatório, a cooperação é imposta pela própria Constituição, de maneira que “determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no art. 23 da Constituição de 1988)”.

Quanto ao modelo facultativo, “a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto”. Bercovici ressalta, ainda, que, neste último caso

A Constituição estabelece os critérios de cooperação: uma vez que se decide atuar em cooperação, está só pode ocorrer nos termos previstos no texto constitucional”. Fala-se, também, em cooperação voluntária, “baseada em acordo entre as partes, que podem, inclusive, decidir atuar de forma distinta ao disposto na Constituição (2002, p. 17).

Como já destacado, a descentralização política e, por conseguinte, a autonomia dos entes políticos são características fundamentais do federalismo. Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, compõem a organização político-administrativa a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Assim, partindo-se da máxima da autonomia dos entes federados, tem-se que, a partir deste atributo, eles convergem para uma atuação cooperativa, isto é, a partir do sistema de repartição de competências, cada ente será responsável pelo alcance do resultado imposto pela norma de cooperação. Buscou-se, portanto, descentralizar o poder e estabelecer campos de atuação comuns.

As constituições federais preveem, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas competências. Para garantir a realidade da autonomia dos Estados - e o mesmo vale para o Distrito Federal e para os Municípios - a Constituição regula, no capítulo sobre o sistema tributário nacional, a capacidade tributária das pessoas políticas e descreve um modelo

de repartição de receitas entre elas. Estados e Municípios também participam das receitas tributárias alheias por meio de fundos (art. 159, I, da CF) e de participação direta no produto de arrecadação de outras pessoas políticas (art. 157, 158, 159, II, da CF). Dessa forma, propicia-se que Estados e Municípios com menor arrecadação possam, preservando a sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência. Trata-se, também, de meio para permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição. Esse quadro de opções estruturais insere o Brasil na modalidade cooperativa do Federalismo, afastando o país, sob este aspecto, do modelo clássico de Estado Federal (MENDES; BRANCO, 2016, p. 841).

Bercovici elucida que há dois momentos de decisão na sistemática federalista cooperativa. O primeiro momento seria realizado em âmbito federal, “quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria.”.

O segundo momento, por sua vez, consistiria na execução no “âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades”. Conclui que “na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas” (BERCOVICI, 2002, p. 17).

Dessa forma, a tomada decisão seria conjunta, ao passo que a execução poderá ser promovida no âmbito administrativo de cada ente.

Note-se, portanto, que o federalismo por cooperação consiste em um arranjo institucional apto a conduzir de forma harmônica os objetivos políticos e valores constitucionais, de modo que a federação torna-se uma técnica de espaço de atuação. Nas palavras de Pedreira:

É por isso que o Estado brasileiro, pela forma federativa do tipo cooperativo, buscou, por meio de suas regras constitucionais, traçar parâmetros para que seus entes atingissem, de modo equilibrado e com a soma de esforços, os objetivos traçados pela República, por meio de escolhas políticas que devem ser feitas no desenvolver da Nação. Toma-se o consórcio público como instrumento político de Estado, por meio do qual atenderá, além da prestação de serviços públicos, também, o planejamento e execução de ações que envolvam políticas públicas (2009, p. 43).

2.2. O sistema de repartição de competências

Nos ensinamentos de José Afonso da Silva, competência “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”. Nesse viés, portanto, o poder, enquanto “porção de matérias”, é distribuído, pela Constituição, entre os entes que compõem a federação (SILVA, 2005, p. 496).

Isso porque como há mais de uma esfera de poder no Estado federal, isto é, “há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas”, faz-se necessário “a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos”, razão pela qual “a repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para este fim (MENDES; BRANCO, 2016, p. 841).

A formalização da descentralização política se dá através do sistema de repartição de competências, “porquanto é com base nele que se dimensiona o poder político dos entes do Estado Federal.”. No Brasil, tal repartição é norteada pelo princípio da “prevalência do interesse da entidade federativa”, isto é, “pertencem à União as matérias de predominante interesse nacional; ao Estado, as de interesse regional; e ao Município, as de interesse local” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 6).

Barroso entende que o princípio da prevalência do interesse é um conceito dinâmico:

Isto é: determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal. Uma série de fatores pode causar essa alteração: desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários municípios, para a realização do melhor interesse público. Também não é impossível imaginar o processo inverso, diante de uma substancial alteração da forma de ocupação populacional no território. Assim, todo o serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominante interesse local, relativamente ao interesse dos Estados e da União, será da competência dos Municípios (BARROSO, 2002, p. 261).

Silva Neto leciona que, não obstante o princípio da prevalência do interesse deva ser utilizado para dirimir conflitos de competência, faz-se necessário analisar, a cada caso concreto, se o ente local detém capacidade de assumir tal atribuição, haja vista que estaria mais próximo

dos administrados e, assim, somente após esta análise é que seria possível deslocar a competência.

Destinada também a dilucidar a divisão das competências entre os entes federativos, a Teoria da Predominância do Interesse se reveste de grande importância para o desempenho da tarefa.

É com recurso a tal doutrina que se poderá delimitar os respectivos raios de ação das unidades integrantes do pacto federativo, tomando por parâmetro a amplitude do interesse. Por conseguinte, de ordinário, tratando-se de interesse circunscrito a localidade, a hipótese será de competência do Município para adotar as providências de cunho administrativo ou legislativo para solucionar a questão. Se, no entanto, o problema afeta mais de uma localidade, transcendendo, conseqüentemente, os domínios territoriais de um Município, desponta clara a competência do Estado para atuar.

Quando, por fim, já não concerne apenas a um Estado, quer porque a questão a ensejar a iniciativa pública está afeta a interesses de mais de uma unidade estadual, quer porque se relaciona a Municípios localizados em territórios de distintos Estados, atribui-se a União a competência para agir.

O intérprete deverá ainda examinar se, no âmbito da aplicação da Teoria da Predominância do Interesse, poderá a competência ser exercitada pelo poder local, pois, indubitavelmente, subjaz a divisão de competências num sistema federativo a seguinte regra: “(...) nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos Municípios e não na União (SILVA NETO, 2006, p. 269).

No âmbito do direito comparado, quanto à sistemática da prevalência do interesse, é possível verificar que na União Europeia se dá preferência à atuação dos governos locais para execução das políticas públicas:

El principio de subsidiariedad, utilizado por la Unión Europea plantea que se tomarán acciones a nivel comunitario sólo cuando los objetivos ambientales puedan ser alcanzados de mejor forma a ese nivel que al de los estados miembros. En este sentido, observamos como en el ámbito de la Unión Europea este principio se refiere a la distribución de funciones entre niveles gubernamentales, otorgando preeminencia al nivel gubernamental inferior (SABSAY; DI PAOLA, 2002, p. 14).

Como já observado, no federalismo há uma repartição de competências constitucionalmente consagrada. A Constituição Federal dispõe da repartição de competências nos planos horizontal e vertical, tanto no que se refere às competências legislativas e quanto às competências materiais administrativas (MENDES; BRANCO, 2016, p. 6).

No que concerne à repartição horizontal, há uma rígida fixação das competências, uma vez que “foram relacionadas as competências da União, no campo material e legislativo” e, para os Estados, atribuíram-se “as competências remanescentes e os Municípios com as competências definidas indicativamente (BRASIL, 1988, arts. 21, 22, 25 e 30). O Distrito

Federal acumula as competências estaduais e municipais, com poucas exceções (arts. 21, XIII, XIV, e 22, XVII).”.

A repartição vertical, por sua vez, “se aplica onde possa haver atuação concorrente dos entes federativos. Foram previstos domínios de execução comum, em que pode ocorrer a atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988, art. 23)” (MOHN, 2010, p. 220). Assim, pode-se afirmar que o modelo de federalismo por cooperação está consubstanciado na repartição vertical de competências (MORAES, 2012, p. 331, *apud* CARVALHO FILHO, 2020, p. 8).

Consoante Gonet Branco (2016, p.863), a Constituição Federal formaliza a repartição de competências em seis planos, quais sejam: competência geral da União (art. 21); competência de legislação privativa da União (art. 22); competência residual dos Estados (art.25); competência comum material da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios (art.23); competência legislativa concorrente (art. 24); e a competência dos Municípios (art.30).

Será analisado, aqui, a sistemática das competências comuns administrativas entre os entes federados, dispostas, sobretudo, no art. 23 da Constituição.

2.3. As competências comuns administrativas

Segundo Paulo Roberto de Figueiredo Dantas, a competência comum é a “capacidade, conferida aos diversos entes públicos, de pôr em prática os preceitos estabelecidos pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, por meio de um conjunto de ações concretas destinadas à satisfação do interesse público” (DANTAS, 2012, p. 555, *apud* CARVALHO FILHO, 2020, p. 8). A partir disso, cada ente, através de sua Administração Pública, possui competência para assegurar a efetividade dos deveres ali estabelecidos e, conjuntamente, poderão ser responsáveis pela implementação das políticas públicas a serem definidas, o que consiste em um federalismo por cooperação.

No ordenamento jurídico brasileiro, o federalismo por cooperação encontra alicerce no art. 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único⁶, que dispõe das competências a serem materializadas em atuação conjunta pelos entes políticos federados. “Se, por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, de outro exige a participação deles no desempenho conjunto das competências” (MOHN, 2010, p. 232).

Consoante Bercovici e Neto (2009, p. 24):

Na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas.

De acordo com Silva Neto (2006, p. 281), “não há, entretanto, necessidade de ocorrência de atuação simultânea de todos os integrantes do pacto federativo no exercício das competências

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

comuns”. Entretanto, salienta que “se bem que lei não possa demitir unilateralmente a pessoa política do dever imposto pela Constituição.”

Compreendamos: o art. 23 não denota mera faculdade para emissão do provimento administrativo; competências comuns descrevem autêntica obrigação comissiva dirigida a todos os entes da Federação. Não fosse tão evidente a teleologia do art. 23, bastaria ao intérprete que se quisesse prender ao pedestre processe gramatical, reconhecer, de fato, que todos os incisos principiam com verbo e em significado de imposição: “zelar”, “cuidar”, “proteger”, “impedir”, “preservar”, “combater”, etc. (SILVA NETO, 2006, p. 282).

Quando da promulgação da Constituição, o texto original do art. 23, em seu parágrafo único, previa que uma única lei complementar disporia sobre a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entretanto, diante da complexidade político-social, foi necessário emendar o texto que passou a constar que leis complementares fixarão as normas de cooperação, em vez de uma regra única (MOHN, 2010, p. 234).

Nas palavras de Carvalho Filho, “ficou, assim, implicitamente reconhecido que o só fato de haver matérias sob a competência administrativa comum de todos os entes federativos não basta para que se perfaça o movimento cooperativo entre eles” (2020, p. 8).

Ainda, para a execução de serviços, Mohn (2010, p. 235) relembra que o art. 241 da Constituição estabelece que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Todavia, assevera Ana Paula de Barcellos que “a Constituição não estabelece desde logo uma regra geral acerca de como deve ser a coordenação entre os entes no exercício das diferentes competências do art. 23, o que a rigor deverá ser feito pela legislação de cada tema” (BARCELLOS, 2018, p. 487 *apud* CARVALHO FILHO, 2020, p. 8).

Sob este aspecto, a Federação, para garantir os objetivos e direitos constitucionais, se vale de uma combinação de “esforços de todos os entes federais; daí ter enumerado no art. 23 competências, que também figuram deveres” (MENDES; BRANCO, 2016, p. 866). Assim, é inconstitucional qualquer abstenção administrativa referente às competências ali dispostas e,

por conseguinte, a norma de cooperação disposta no parágrafo único do art. 23 impõe que cada ente será responsável pelo alcance do resultado previsto, de sorte que se faz inconcebível alegar ausência de competência para a materialização do ali disposto.⁷

Segundo Gonet Branco (MENDES; BRANCO, 2016, p. 866), a finalidade da norma esculpida no parágrafo único do art.23 da Constituição seria de evitar a ocorrência de conflitos e de pulverização de recursos e esforços com vistas à mesma finalidade. Contudo, caso se sucedam conflitos:

Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados) (MENDES; BRANCO, 2016, p. 866).

Através da ponderação supracitada, é possível notar o surgimento de uma linha tênue entre a prevalência de interesse de um ente em detrimento da primazia da comunhão das pessoas políticas. Tal linha, especialmente no que se refere às competências listadas no art. 23 da Constituição tem o potencial de suscitar conflitos envolvendo as gestões públicas das diversas ordens jurídicas presentes no país, haja vista que, de modo inerente a um federalismo por cooperação, não há delimitação precisa do campo de atuação. Não obstante as aludidas competências autorizarem a atuação de todas as pessoas políticas da federação, a ausência de fixação de norma de cooperação, prevista pelo parágrafo único do dispositivo, acaba por ensejar os conflitos entre gestões.

Isso porque o parágrafo único do art. 23 da Constituição, a despeito de autorizar a fixação de normas de cooperação, concentra essa iniciativa na União ao estabelecer que somente leis complementares poderão regulamentar tal colaboração. Segundo Pedreira (2009, p. 42), “efetivamente, muito pouco caminhou o legislador derivado no sentido de proporcionar meios

⁷ “Nesse sentido, a ADI 2.544, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17-11-2006, em cuja ementa se lê: “Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. (...) A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde a previsão, no parágrafo único do art. 23 da CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios”. (MENDES; BRANCO, 2016, p.866)

mais acessíveis à realização pretendida pela federação cooperativa brasileira. A competência para tal elaboração legislativa permanece com o Governo Central.”

2.4. A jurisprudência centralizadora do Supremo Tribunal Federal

A Suprema Corte detém a função primordial de dirimir as controvérsias que possuem potencial lesivo à harmonia do federalismo. Assim, caberá ao STF a mediação de conflitos entre os entes federativos capazes de afetar os preceitos e as estruturas do federalismo brasileiro.

Conforme abordado no primeiro capítulo deste estudo, historicamente, o Estado brasileiro foi marcado por uma concentração de poder no governo federal, sobretudo, mais recentemente, no período ditatorial. A Constituição de 1988 buscou instituir mecanismos descentralizadores de poder para as demais ordens jurídicas e, além disso, consagrou o Município como novo ente federativo. Não obstante, nota-se uma tendência centralizadora pelo STF de assegurar as competências, mesmo que comuns, da União, em detrimento da autonomia dos demais entes.

Em junho de 2007, nos autos da Ação Cautelar 1.255 MC/RR⁸, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, discutiu-se conflito de competência envolvendo a União e o Estado de Roraima, especialmente no que se refere à implementação de política pública ambiental. Naquele caso, a União iniciou um programa para instituir uma reserva extrativista, ao passo que o Estado de Roraima já iniciara um projeto ambiental para o mesmo fim. O Estado de Roraima alegou que a intervenção da União ofende o pacto federativo, porquanto se trata de terras sob o domínio estadual e, por conseguinte, viola a autonomia do Estado-membro, o que afetaria “o direito do Estado de Roraima ao seu próprio desenvolvimento”.

Em seu voto, o Min. Relator Celso de Mello reconheceu que a preservação do meio-ambiente consiste em “obrigação político-jurídica indeclinável que se impõe a todas as esferas do poder”. Contudo, com base no princípio da preponderância de interesses, assentou que “cabe à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cautelar 1.255 MC/RR**. Relator Min. Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630105>. Acesso em 21 julho 2020.

desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional”.

Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns – como sucederia, p. ex., no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição –, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação.⁹

A despeito dos aspectos intrínsecos ao tema objeto da cautelar, restou consignado, portanto, que, em eventuais conflitos de competências ambientais e diante da inviabilidade de cooperação entre os entes federados, os interesses da União deverão ser preservados, tendo em vista sua maior abrangência pelo plano federal.

Concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência.¹⁰

De outro modo, Ramos e Sampaio (2015, p. 90) destacam que o artigo 23, em seus incisos III, VI, VII, estabelecem que o dever de proteger e preservar o meio ambiente é atribuído à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conjuntamente. Ressaltam que o dispositivo não traz “qualquer indicação de primazia entre projetos e programas federais em face de projetos e programas distritais, estaduais ou municipais” (2015, p. 90).

Ademais, sustentam que em se tratando de competência comum, “não há como se vislumbrar – pelo menos no âmbito das normas constitucionais – qualquer fundamento para a prevalência de projetos federais em detrimento de projetos e programas estaduais, distritais ou municipais” (2015, p. 92).

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cautelar 1.255 MC/RR**. Relator Min. Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630105>. Acesso em 21 julho 2020.

¹⁰ Ibid.

Nos autos da ADI 5.356/MS¹¹, julgada em agosto de 2016, discutiu-se acerca do federalismo brasileiro e da posição do STF diante da repartição de competências estabelecida pela Constituição. O Ministro Relator Edson Fachin expôs a posição da Corte em relação à repartição de competências e sua tendência centralizadora. Na oportunidade, o Min. lembrou o julgamento da ADI 4.060, de relatoria do Ministro Luiz Fux, cuja decisão discorreu sobre estágio do federalismo brasileiro e sobre a recente preocupação acerca da tendência centralizadora do STF:

Conquanto não tenha participado do julgamento da ADI 4.060, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 04.05.2015, adiro aos pressupostos de que partiu o então Relator sobre o atual estágio do federalismo brasileiro. Naquela oportunidade, ao discorrer sobre a dinâmica entre centralização e descentralização, típica da distribuição de poder no condomínio político nacional, o Ministro Luiz Fux assentou que a jurisprudência desta Corte apenas recentemente passou a se preocupar com a excessiva centralização de competências, a inviabilizar até mesmo a própria autonomia dos entes federativos.

Fachin evidenciou a utilização do princípio da prevalência do interesse como um mecanismo que poderia gerar excessiva centralização de poder na União:

Consabido, a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa. Como princípio informador, a predominância de interesses ocupa lugar de destaque, rechaçado qualquer outro critério ou princípio de distribuição destas competências. E não se está aqui a afirmar que esse princípio não é relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar as implicações referidas no decorrer deste voto, com destaque para a excessiva centralização de poder na figura da União.

No que se refere ao modelo cooperativo do federalismo brasileiro, O Min. afirmou que a Corte não acompanhou essa inovação trazida pela Constituição:

Assim, na monocrática que ora se submete a referendo, indiquei que (a) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até o ‘estado da arte’ anterior optou por concentrar no ente federal as principais competências federativas, mas (b) é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo. (...) 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

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.356/MS**. Relator Min. Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=297353&caixaBusca=N>. Acesso em 25 julho 2020.

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 Federado

Nesse viés, o Ministro ressaltou a importância de se manter a competência dos entes menores e inverter a presunção de prevalência do interesse federal:

Interpretando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nesses termos, seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material, consubstanciado, à semelhança do direito norteamericano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (presumption against pre-emption), para a edição de leis que resguardem seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (clear statement rule), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

Fachin aborda, ainda, a questão dos entes menores no papel do “experimentalismo democrático”, que seriam considerados “como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito.

Nessa linha de pensamento, seria preferível que os experimentos político-sociais fossem aplicados a níveis estaduais e municipais, atendendo às respectivas peculiaridades, o que pode não vir a ser observado quando da aplicação a nível federal.

Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’: ‘É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país.’” (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 335).¹²

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.356/MS**. Relator Min. Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=297353&caixaBusca=N>. Acesso em 25 julho 2020.

Note-se, portanto, que o STF possui uma tendência reconhecida de anular a autonomia dos entes menores, de modo a contemplar a competência federal. Fachin, ao declarar que “observa-se que a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, inclusive com uma relação nem sempre de harmonia entre a unidade nacional e a autonomia local”, invocou, portanto, a imprescindibilidade de uma virada de entendimento jurisprudencial, rogando para que os Estados “não figurem como meros espectadores do processo decisório, em detrimento do componente democrático da federação”.

Por fim, sustenta que, diante da diversidade presente na sociedade brasileira e, por conseguinte, a pluralidade do Estado brasileiro, não se faz concebível a centralização de competências na União:

Uma sociedade plural se caracteriza pela diversidade; diversidade essa facilmente extraível da realidade continental do território brasileiro. São florestas tropicais, quilômetros de cerrado, de caatinga, e de diferentes formações vegetais. Diversidade extraível ainda da pluralidade da formação do povo brasileiro, a partir de diferentes culturas de povos, tanto os originários quanto aqueles que para cá imigraram e se integraram e se miscigenaram. Há diversas crenças religiosas, filosóficas e políticas em constante dialeticidade neste Estado soberano. Multiplicam-se interesses a serem conjugados a partir da ótica oferecida pela Constituição de 1988 e, nesta perspectiva, é preciso alargar a leitura ou realizar uma nova leitura do federalismo brasileiro a partir da Constituição Cidadã. Se o Estado é plural, não é possível a centralização de competências em um único ente em detrimento de interesses locais e regionais que se destaquem do âmbito de abrangência das normas gerais

3. A RELEITURA DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ATRAVÉS DA PANDEMIA DO COVID-19

3.1. O cenário da pandemia

A pandemia de COVID-19, doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China,¹³ transformou completamente a vida em sociedade e todos os tipos de relações oriundas. Trata-se da sexta vez que uma emergência de saúde pública internacional é declarada pela OMS¹⁴, contudo, nenhuma dessas foi capaz de parar, em um só tempo, todo o mundo.

O Brasil possui a população estimada em 210.147.125 habitantes. Até 25 de julho de 2020, foram identificados 2.394.513 casos confirmados de contaminação pelo coronavírus e 86.449 óbitos. A Região Sudeste do país lidera as estatísticas com 822.465 casos de contaminação e 39.115 óbitos até 25 de julho de 2020.¹⁵

O continente asiático foi o primeiro a sofrer com as consequências do surgimento do vírus, em especial a China, considerado primeiro epicentro do coronavírus. Após a constatação do avanço irrefreável, a China imediatamente aplicou medidas restritivas, dentre elas o isolamento social, a testagem em massa, a introdução de testes de rastreio aleatório em certas províncias, e o rastreamento sistemático por aplicativos de telefonia móvel para localizar rapidamente os contatos dos novos casos positivos¹⁶. Com a implementação de tais medidas, a China alcançou a estabilidade do número de óbitos.

¹³ “A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Foram confirmados no mundo 15.296.926 casos de COVID-19 (284.196 novos em relação ao dia anterior) e 628.903 mortes (9.753 novas em relação ao dia anterior) até 24 de julho de 2020.” (OPAS,2020)

¹⁴ As outras foram: 25 de abril de 2009 – pandemia de H1N;15 de maio de 2014 – disseminação internacional de poliovírus; 8 agosto de 2014 – surto de Ebola na África Ocidental; 1 de fevereiro de 2016 – vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas; 18 maio de 2018 – surto de ebola na República Democrática do Congo. (Ibidem)

¹⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus Covid-19**. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em 25 de jul. 2020.

¹⁶ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **O recomeço na Ásia e na Europa após o Grande Lockdown**. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/05/12/blog051220-emerging-from-the-great-lockdown-in-asia-and-europe>. Acesso em 25 de jul. 2020.

Outro exemplo de imposição de medidas restritivas eficientes é a Itália. O país tornou-se em pouco tempo o principal epicentro da doença fora do continente asiático. Assim, fora aplicado o *lockdown* em todo o país, o que consiste na medida mais radical de isolamento social, na qual o trânsito de pessoas é totalmente proibido, excetuando os serviços essenciais.¹⁷ Por conseguinte, os pontos turísticos italianos encontraram-se vazios, como nunca visto. Com o achatamento significativo da curva e a redução significativa no número de óbitos, a Itália conseguiu sua reabertura econômica e social.

O Brasil, por sua vez, enfrentou de maneira tímida a pandemia, de modo a ocupar a posição de segundo epicentro do COVID-19, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América. Ao contrário da Itália, o Brasil, mesmo sem conseguir diminuir o número de casos de óbito e contaminação, promoveu sua reabertura econômica, ainda que não tenha realizado, de fato, o *lockdown*, tal como se sucedeu no país europeu. A Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS, escritório regional da Organização Mundial de Saúde - OMS, alertou que não seria o momento de reabertura, porquanto o país se encontra no epicentro da pandemia e relembrou, ainda, que os Estados Unidos trilham o mesmo caminho de reabertura e estão com a curva de casos cada vez mais crescente.

Inicialmente, o Brasil, através da iniciativa dos governos locais, adotou medidas restritivas para conter o avanço da pandemia. De um lado, o governo federal defendeu a adoção da estratégia chamada de “isolamento vertical”, na qual somente são isolados os grupos de risco que englobam os idosos e pessoas com doenças pré-existentes; para essa estratégia, portanto, os outros grupos sociais poderiam circular normalmente. De outro, os governos locais defenderam a adoção do “isolamento horizontal”, em que todos os grupos sociais devem permanecer isolados, o que se coaduna com a posição da OMS, pois o organismo internacional proclama que pessoas saudáveis, ainda que não sofram com as consequências da doença, podem ser potenciais vetores, de modo a aumentar o número de contaminados facilmente.¹⁸

Diante da divergência quanto à política pública a ser adotada, iniciou-se um imbróglio acerca das medidas adotadas localmente e as ordens emanadas do poder central. Os poderes

¹⁷ BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. **Quais diferenças entre isolamento vertical e horizontal**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/quais-diferencas-entre-isolamento-vertical-horizontal-e-lockdown>. Acesso em 25 de jul. 2020.

¹⁸ Ibid.

locais, em razão de acreditarem serem insuficientes as estratégias definidas pelo governo federal, recusaram-se a seguir tais orientações, em prol da proteção efetiva da população.

3.2. A descentralização e a cooperação política-administrativa

Para Bercovici e Neto, “Um processo ordenado de descentralização de políticas sociais exige, portanto, políticas definidas nacionalmente, com a cooperação de todas as esferas governamentais.” (2009, p. 31). Através dessa concepção, Martha Arretche identifica um paradoxo presente nesse arranjo institucional: “o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central.

Isso porque “em processos de descentralização de modalidades de gestão de programas públicos, o nível central de governo tem uma importância estratégica na direção e coordenação, seja da formulação e aprovação de reformas, seja em sua implementação (1996, p. 49-51).

Arretche alerta para o fato de que o processo de descentralização de políticas, no Brasil, gere diversas desigualdades, tais como, “no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação; e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados”. Para a cientista política, “A superação dessas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação.”

Nessa esteira, a falta de cooperação entre os entes federativos prejudica o exercício das competências comuns administrativas dispostas no art. 23 da Constituição, essenciais para a implementação de políticas públicas coordenadas. Nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, o processo histórico do federalismo brasileiro aponta para “terrível dificuldade de os governantes se conduzirem mediante colaboração recíproca. Ao contrário, a competência comum acaba dando lugar a inúmeros conflitos (...), deixando-se de lado o mais importante – o interesse público”.

Para o jurista, a pandemia do COVID-19 demonstrou a ausência de atuação harmônica entre os entes da federação: “ao invés de empregar a união, as unidades federativas criaram

conflitos sobre competência comum – conflitos esses que demonstram a ‘descooperação’ entre elas” (2020, p. 8).

Sendo a saúde competência comum aos três níveis federativos, há um dever de cooperação entre eles. Para Barroso, no entanto, isso não significa que “o propósito da Constituição seja a superposição entre a atuação dos entes federados, como se todos detivessem competência irrestrita em relação a todas as questões.”. O Ministro ressalta que tal leitura “inevitavelmente, acarretaria a ineficiência na prestação dos serviços de saúde, com a mobilização de recursos federais, estaduais e municipais para realizar as mesmas tarefas”. (BARROSO, 2009, p. 40).

A Lei 8.080/90, que dispõe sobre a organização e funcionamento dos serviços de saúde e institui o Sistema Único de Saúde - SUS, estabelece que os entes adotarão um “conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da Administração direta e indireta” (BARROSO, 2019, p. 41). A referida Lei estabelece, ainda, a responsabilidade dos Municípios quanto à execução das políticas públicas, outrossim, apregoa a municipalização da saúde, com o devido apoio técnico e financeiro dos demais entes.¹⁹.

Assim, indubitavelmente demonstra-se a competência estabelecida do Município quanto à saúde. Nas observações de Barroso (2009, p. 41), “Estados e União Federal somente devem executar diretamente políticas sanitárias de modo supletivo, suprimindo eventuais ausências dos Municípios. Trata-se de decorrência do princípio da descentralização administrativa”.

3.3. Corrida administrativa

O panorama da pandemia iniciou uma corrida entre os gestores públicos para a aplicação de medidas de combate à pandemia. Diante do posicionamento do governo federal contrário às recomendações da OMS, muitos governadores e prefeitos assumiram a iniciativa de executar

¹⁹ Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete: I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição; II - participar na formulação e na implementação das políticas: (...)

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete: I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde; II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS); III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde; IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: (...)

ações governamentais para frear o avanço da doença. Nas lições de Fábio Corrêa Souza de Oliveira (2020, p. 1068), tal divergência de atuações ocasionou um conflito federativo, especialmente oriundo da inércia do executivo federal:

A falta de um comando de âmbito nacional, ao arrepio da ponderação, da racionalização, da confiabilidade, a alienação, a inércia e, mais, a adoção de discursos e comportamentos opostos à convergência científica relativa à pandemia, notadamente, por parte do presidente da república, um negacionismo que ganhou manchetes internacionais e levou à judicialização do modus operandi do chefe do executivo federal, uma caricatura grotesca, ensejou um conflito federativo (não apenas no Brasil, diga-se; nos Estados Unidos da América também e por motivo equivalente) (...).

O Estado do Rio de Janeiro expediu o Decreto nº 46.984, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência do coronavírus, autorizando as autoridades competentes a editarem os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade.²⁰

O Decreto nº 46.980, de 19 de março de 2020²¹, por seu turno, estabeleceu diversas medidas de prevenção ao contágio e enfrentamento da emergência em saúde pública no território fluminense, considerando “a necessidade de atualizar as medidas de proibição para o enfrentamento do coronavírus (COVID-19) em decorrência de mortes já confirmadas e o aumento de pessoas contaminadas” e “que a omissão do Estado do Rio de Janeiro poderá gerar um grave transtorno à saúde coletiva e a responsabilização de seus agentes e do próprio Estado decorrente dessa omissão”.

Dentre as medidas previstas, destaca-se a suspensão de eventos e atividades que implicam em aglomeração de pessoas; de atividades coletivas, tais como cinemas e teatros; e

²⁰ Decreto nº 46.984 de 20 de março de 2020. Art. 1º - Fica decretado o estado de calamidade pública em razão da grave crise de saúde ocasionada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), que impede o cumprimento das obrigações assumidas diante da necessidade de adoção de medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional.

Art. 2º - As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública de que trata o presente Decreto, nos limites da Lei Complementar nº 101/2000.

²¹ Decreto nº 46.980 de 19 de março de 2020. Art. 4º - De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do coronavírus, (COVID-19), diante de mortes já confirmadas e o aumento de pessoas contaminadas, DETERMINO A SUSPENSÃO, pelo prazo de 15 (quinze) dias, das seguintes atividades: I - realização de eventos e atividades com a presença de público, ainda que previamente autorizadas, que envolvem aglomeração de pessoas, tais como: evento desportivo, show, salão de festa, casa de festa, feira, evento científico, comício, passeata e afins, bem como, equipamentos turísticos, Pão de Açúcar, Corcovado, Museu, Aquário do Rio de Janeiro - AquaRio, Rio Star roda-gigante e demais pontos turísticos;

II - atividades coletivas de cinema, teatro e afins; (...)

da circulação de transporte intermunicipal de passageiros que liga a região metropolitana à cidade do Rio de Janeiro, bem como de transporte interestadual de passageiros com origens nos estados afetados pela circulação do vírus.

O Estado de São Paulo, através do Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no território paulista. Com o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, o Governo de São Paulo decretou a medida da quarentena em todo o Estado de São Paulo, determinando a suspensão de todas as atividades não essenciais, tais como os estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços.²²

A nível municipal, o Município do Rio de Janeiro, em 17 de março de 2020, expediu o Decreto nº 47.263, por meio do qual declarou a emergência no referido município. Após, com o Decreto nº 47.282, de 21 de março de 2020, foram implementadas medidas necessárias à redução do contágio pelo COVID-19, como o fechamento das escolas municipais; redução dos dias de funcionamento das feiras livres; e suspensão das atividades em cinemas, museus e teatros.²³

Nessa esteira, diversos governos estaduais e municipais implementaram políticas públicas de combate à pandemia do coronavírus²⁴, especialmente no que se refere à suspensão do funcionamento de estabelecimentos comerciais; às restrições de atividades culturais, esportivas e religiosas; à suspensão das atividades escolares; e restrições ao transporte terrestre, fluvial e marítimo de passageiros.

²² Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020. Artigo 1º - Fica decretada medida de quarentena no Estado de São Paulo, consistente em restrição de atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus, nos termos deste decreto. Artigo 2º - Para o fim de que cuida o artigo 1º deste decreto, fica suspenso: I - o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, especialmente em casas noturnas, “shopping centers”, galerias e estabelecimentos congêneres, academias e centros de ginástica, ressalvadas as atividades internas; II – o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sem prejuízo dos serviços de entrega (“delivery”) e “drive thru” (...)

²³ Decreto nº 47.282, de 21 de março de 2020. Art. 1º O Poder Executivo Municipal adotará as seguintes medidas para contenção do novo Coronavírus, COVID-19 (...) III - Secretaria Municipal de Educação - SME: a) fechamento das escolas municipais até o dia 27 de março (...) VI - Secretaria Municipal de Ordem Pública - SEOP: (...) c) redução dos dias de funcionamento das feiras livres, para que passem a funcionar quinzenalmente. XV - Secretaria Municipal de Cultura - SMC: a) suspensão das atividades nos cinemas, museus, teatros, lonas, arenas e centros culturais do município.

²⁴ MORAES, Rodrigo Fracalossi. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social: Comparação das Políticas e Governos Estaduais e Prefeituras das Capitais No Brasil. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35462&Itemid=4. Acesso em 25 de jul de 2020.

Já no plano federal, editada pelo presidente Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 alterou dispositivos da Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, que versa sobre o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Quando da publicação, a referida MP instaurou diversas críticas acerca da retirada de autonomia das demais pessoas políticas, uma vez que condicionou a imposição de medidas restritivas à autorização de agência reguladora federal²⁵. Assim, diversas ações de controle de constitucionalidade foram movidas perante o Supremo Tribunal Federal, a fim de questionar as normas federais editadas.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal, praticados no contexto da pandemia. O Conselho sustentou pela inércia do Governo Federal, uma vez que não adotaria medidas suficientes para enfrentar a emergência de saúde pública instalada no país e, assim, praticaria “ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pelos Chefes de Estado em todo mundo”.²⁶

A Ordem afirmou que o Presidente agiria de forma contrária às recomendações emanadas pela OMS, principalmente no que se refere à medida do distanciamento social, alegando, ainda, que a atuação dos estados e municípios têm sido de suma importância para a contenção da contaminação.

Assim, apontou como violados os preceitos fundamentais do direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF); do direito à vida (art. 5º, caput, da CF); do pacto federativo (art. 1º, caput, da CF), “na medida em que o Presidente da República age para esvaziar e desacreditar políticas adotadas por outros entes federativos com fundamento em suas respectivas

²⁵ “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;

²⁶ BRASIL Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em 26 de jul. 2020.

competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, da CF);” e da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF). Requereu, ao fim, a concessão de medida cautelar para que o “Presidente da República que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise”.²⁷

Em sua decisão, o Min. Relator Alexandre de Moraes invoca a imprescindibilidade da atuação cooperada dos entes federativos, em observância à separação dos poderes e ao federalismo e, por conseguinte, à distribuição de competências. Não obstante ter asseverado a impossibilidade de substituir o juízo de conveniência e oportunidade da administração pública federal, no caso de determinar a realização de medidas administrativas, destacou que as omissões do administrador são passíveis de controle jurisdicional, de modo a analisar “a coerência lógica da decisão com as situações concretas.”:

Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.²⁸

O Ministro resguardou a autonomia dos entes federativos para a execução de políticas públicas no contexto da emergência de saúde pública em questão. Relembrou, também, que a saúde e assistência pública estão no rol de competências comuns.

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/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 científico.²⁹

Assim, conclui para a concessão da medida cautelar, para determinar a efetiva observância do artigo 23, II e IX, bem como aos artigos 24, XII; 30, II e 198, todos da

²⁷ BRASIL Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em 26 de jul. 2020.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Constituição Federal, pela administração pública federal, reconhecendo, portanto, a competência dos estados e municípios para a adoção de medidas restritivas cabíveis, independentemente de ato federal em sentido contrário.

CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, 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, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.³⁰

Em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, o Supremo Tribunal Federal, em 15 de abril de 2020, definiu a interpretação a ser dada ao dispositivo da MP nº 926. O Plenário, por unanimidade, decidiu que as medidas previstas na Medida Provisória não afastam a competência dos estados e municípios para implementação das providências cabíveis.

O Partido destacou, dentre outros aspectos, que o tema da saúde está sob o exercício da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, ressaltou que normas de cooperação, à luz do parágrafo único do art. 23 da Constituição, devem ser regulamentadas por lei complementar, razão pela qual a MP seria, também, inconstitucional. Alegou, ainda, a configuração de abuso de poder.

Sob o ângulo material, aponta a competência administrativa comum, atribuída aos demais entes da Federação, voltada à adoção de medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, bem assim de interdição de atividades e serviços essenciais. Sustenta esvaziada a responsabilidade constitucional, atribuída a todos os entes, para cuidarem da saúde, dirigirem o sistema único e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos dos artigos 23, inciso II, 198, inciso I, e 200, inciso II, da Constituição de 1988, bem como o critério da predominância do interesse. Sublinha violada a autonomia dos entes da Federação,

³⁰ BRASIL Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em 26 de jul. 2020.

a revelar adequado o afastamento da exclusividade da União para dispor sobre as referidas providências.³¹

Para decidir acerca da suspensão da eficácia dos dispositivos invocados, o Min. Relator Marco Aurélio assentou que a referida Medida Provisória não retira a competência dos demais entes de tomarem providências para conter o coronavírus, nos termos do inciso II, do art. 23 da Constituição. Em síntese, o Min. Relator reafirmou a competência dos Estados e Municípios para implementarem outras medidas cabíveis e, assim, deferiu, em parte, a medida cautelar para “tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.”:

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.³²

Com o referendo da cautelar pelo Plenário da Corte Suprema, restou exarado o entendimento de que as medidas tomadas pelo Governo Federal não afastam a competência dos entes subnacionais para a concretização das ações cabíveis ao enfrentamento da pandemia. Nesta perspectiva, Rafael Mario Iorio Filho e Fernanda Duarte (2020, p. 1061) analisam que “Se é certo que a decisão do STF afirma a posição da União, também, por outro lado, dá amparo e respaldo para as ações estaduais e municipais de distanciamento social e funcionamento de estabelecimentos comerciais, como desdobramento das competências compartilhadas.”

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 26 de jul. 2020.

³² Ibid.

O Tribunal Pleno do STF, em 6 de maio de 2020, nos autos da ADI 6343/DF, reconheceu, novamente, a competência dos Estados e Municípios para adotar medidas de restrição à locomoção, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde.³³

O partido Rede Sustentabilidade ajuizou a referida ação, rogando pela inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, consideradas as alterações trazidas pelas Medidas Provisórias nº 926 e 927, quais sejam:

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:

[...]

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...]

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput.

[...]

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

[...]

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou

[...].³⁴

Para o partido, as alterações retiram a autonomia dos Estados e Municípios, tendo em vista que condiciona a imposição de medidas de combate ao coronavírus à recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, bem como à autorização do Ministério da Saúde. Dentre outros aspectos, alega que as aludidas condicionantes criam “barreira quase intransponível considerada a implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise.”

³³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 26 de jul. 2020.

³⁴ Ibid.

Na medida cautelar em comento, o Min. Relator Marco Aurélio indeferiu a liminar requerida, sob o fundamento de que a medida referente à restrição de locomoção deveria ser imposta de forma linear, sendo inviável deixar a cargo de cada Estado decidir acerca de tal medida. Ademais, defendeu a necessidade de as decisões no contexto da pandemia serem corroboradas por meio de evidências científicas e, por conseguinte, o Ministério da Saúde seria a garantia de uma ordenação central, de forma a garantir a coordenação dos entes federativos.

Quanto ao § 1º do dispositivo, a prever que as medidas sinalizadas no artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde e serão limitadas no tempo e espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, surge, com envergadura maior, a segurança jurídica. Tudo recomenda haja a tomada de providências a partir de dados científicos, e não conforme critério que se eleja para a situação. Segue-se a problemática do § 6º do referido artigo 3º. Tem-se motivação maior, a segurança jurídica. O preceito versa a atuação conjunta, dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no implemento das medidas previstas no inciso VI, a alcançarem restrições excepcionais e, por isso mesmo, temporárias. Já o § 7º trata da atuação dos gestores locais de saúde, contemplando, mais uma vez, a coordenação, no que deve ser central, ou seja, do Ministério da Saúde, presentes as disciplinas dos incisos I, II, V, VI e VIII do artigo 3º. Não se tem situação suficiente à glosa precária e efêmera, no que esta poderia provocar consequências danosas, consequências nefastas relativamente ao interesse coletivo, ao interesse da sociedade brasileira. Em época de crise, há mesmo de atentar-se para o arcabouço normativo constitucional, mas tudo recomenda temperança, ponderação de valores, e, no caso concreto, prevalece o relativo à saúde pública nacional.³⁵

Ao ser submetida ao Plenário, os ministros deferiram a liminar, para suspender parcialmente a eficácia dos dispositivos das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020. Os ministros decidiram pela competência dos Estados e Municípios para determinarem, no âmbito de seus respectivos territórios, as medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local enquanto perdurar o atual estado de emergência de saúde pública, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a imposição das políticas de isolamento social e das demais providências cabíveis. Manteve-se, ademais, a necessidade de embasamento científico na tomada de decisão por qualquer ente.

A exemplo de voto vencedor, o Min. Dias Toffoli entendeu que, na situação de pandemia, os estados e municípios precisam tomar decisões “em curto espaço de tempo e, de preferência, de forma coordenada e cooperativa entre os entes federados, respeitadas as competências constitucionais de cada esfera da Federação”. Nesse viés, para o Ministro, os

³⁵ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 26 de jul. 2020.

dispositivos impugnados impedem o exercício pleno das competências ao condicioná-lo à recomendação da ANVISA, à autorização do Ministério da Saúde e à observância das disposições conjuntas dos Ministros da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura.

Assim, restou vencido, portanto, o voto do Min. Relator Marco Aurélio, por meio do qual entendeu pela necessidade de se implementar uma política pública de alcance nacional, revelando-se “inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização do poder, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios.”

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, 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 ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas 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, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator), que trazia a referendo o indeferimento da medida liminar, e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso, ausente justificadamente. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 06.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).³⁶

Consoante Rodrigues e Azevedo (2020, p. 3), por trás de tais conflitos, faz-se presente “um problema de coordenação político-territorial”, que se dá em três dimensões políticas. A primeira seria a “dimensão institucional e da ordem do sistema político que, no Brasil, caracteriza-se por um pacto federativo bastante centralizado e pouco claro na definição dos limites de competências”; a segunda consistiria em “conflitos político-partidários que afetam a governabilidade e a governança do sistema”; e, por último, o problema se manifestaria “no desenho das ações e nas escolhas políticas adotadas”.

³⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 26 de jul. 2020.

Assim, a pandemia teria assinalado os problemas político-institucionais existentes no país, sobretudo no que se refere à autonomia para assunção de determinadas políticas, *in casu* da saúde pública.

3.4. Novas concepções

Como reconhecido em julgamento pelo próprio Supremo Tribunal Federal,³⁷ tradicionalmente, a Corte confere à União a concentração da gestão da coisa pública. Quando do surgimento de conflitos entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, a superação de tais conflitos se dá através da preponderância do interesse.

Nota-se, portanto, o reconhecimento do interesse mais abrangente em detrimento dos interesses regionais e locais, subestimando, muitas vezes, a competência estabelecida constitucionalmente para os entes menores. Não obstante ser cediça a inexistência de hierarquia entre os entes, através do caráter hierárquico dos interesses culmina-se, pois, na instituição, ainda que implícita, de hierarquia entre os entes.

Nesse sentido alerta Silva Neto:

O intérprete deverá ainda examinar se, no âmbito da aplicação da Teoria da Predominância do Interesse, poderá a competência ser exercitada pelo poder local, pois, indubitavelmente, subjaz a divisão de competências num sistema federativo a seguinte regra: “(...) nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos Municípios e não na União”. (SILVA NETO, 2006, p. 269).

Assim, a aplicação indiscriminada do princípio da prevalência do interesse traduz, de acordo com a jurisprudência, na prevalência do interesse nacional. Chancela-se, com isso, a centralização acentuada em favor da União, o que acaba por configurar em um federalismo nominal. Nesse sentido, afirmou o Min. Luiz Fux:

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB,

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.356/MS**. Relator Min. Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=297353&caixaBusca=N>. Acesso em 25 julho 2020.

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 (...) ³⁸

Acrescente-se a isso o fato de que centralização excessiva ignora a organização territorial do Brasil. O país, com território continental, naturalmente possui diversidades regionais, de modo que os governos locais se prestam a atender com efetividade as necessidades de seus administrados, isto é, executando, com especificidade, as políticas públicas. Circunda-se a essa questão, portanto, a possibilidade de ocorrência de um hiato entre como o programa é concebido a nível federal e como é implementado a nível local.

Não se pretende estabelecer no viés da crítica aqui suscitada que os interesses regionais e locais devam prevalecer frente ao nacional. Isso porque, consoante Oliveira (2020, p. 1078):

A adoção standard da fórmula de que a decisão sobre a implementação de ações contra a pandemia deve ser da entidade federativa menor, a fazer prevalecer, pois, o município frente ao estado ou à união, enseja uma perda da perspectiva global, uma erosão da visão do todo, com sérios prejuízos, portanto, ao combate à pandemia.

Ocorre que permitir a formulação e implementação de políticas públicas pelos governos locais é, também, garantir a adoção de políticas mais adequadas. Com o advento da pandemia, tornou-se evidente a necessidade de se contemplar as políticas públicas locais, promovendo a autonomia dos entes estaduais e municipais, uma vez que o governo federal não se mostrara operante nesse contexto de emergência de saúde pública. Consoante Moraes (2020, p.7):

Por outro lado, medidas de governos locais podem ser positivas por ao menos dois motivos. Primeiro, elas compensariam eventuais dificuldades de governos centrais de gerir a pandemia, as quais decorreriam da limitação de recursos, baixa capacidade de articulação, problemas nas relações entre poderes, ausência de vontade política ou falta de pessoal qualificado. Segundo, estados e municípios poderiam adotar políticas mais adequadas às especificidades locais, decorrentes de sua localização geográfica, tamanho, perfil socioeconômico e hábitos da população.

Nesse diapasão, o STF precisou mudar seu entendimento jurisprudencial, a fim de reafirmar a competência e autonomia dos entes estaduais e municipais, uma vez que a gestão desses entes se mostrou de forma a melhor atender a situação-problema a ser enfrentada. Restou

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.050/SC**. Relator Min. Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>. Acesso em 28 de jul. 2020.

evidenciada, assim, a fragilidade da descentralização política até então, tendo em vista que a conferência de autonomia desses entes se mostrou um verdadeiro tabu.

Repise-se, não se está a negar a prescindibilidade de coordenação federativa. O papel do Governo Federal é de suma importância para a implementação de políticas públicas coordenadas; deve-se primar pela inovação trazida pela Constituição de 1988 no que concerne à previsão da cooperação entre os entes e possibilidade da execução dessas ações governamentais em todas as esferas jurídicas. Ocorre que, *in casu*, como bem asseverado pelo Min. Alexandre de Moraes, nos autos da ADPF 672, não se pode impor que a União tome medidas administrativas específicas.

Para Rodrigues e Azevedo (2020, p. 8), o cenário atual mostra que “são patentes a descoordenação no próprio âmbito federal e a inapetência do Governo Federal para unificar os princípios que devem nortear as ações nas escalas subnacionais”. Como já analisado, tal reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal ensejou, ainda, a declaração de que os governos estaduais e municipais poderão, inclusive, agir de modo contrário ao governo central. Trata-se de uma nova leitura do federalismo brasileiro, que impacta diretamente a atuação da administração pública.

CONCLUSÃO

A partir de uma análise histórica, é possível constatar que, através dos arranjos institucionais e da natureza centrífuga do federalismo brasileiro, conservou-se uma centralização política no governo federal.

A Constituição de 1988 instituiu mecanismos para uma maior participação das entidades subnacionais, assegurando a autonomia destes e atribuindo-lhes uma gama de competências. O federalismo cooperativo, por exemplo, busca incentivar a atuação conjunta dos três níveis federativos. As competências comuns administrativas previstas no art. 23 da Constituição, no que lhe dizem respeito, proporcionam uma igualdade de atuação, na qual o exercício de um não aniquila a do outro.

Tais competências, contudo, podem gerar conflitos entre os entes federativos. Assim, tem-se o princípio da prevalência do interesse como critério a ser utilizado para a resolução de tais conflitos. No manejo deste critério, a jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal assumiu um nítido papel de reafirmação da supremacia do Poder Executivo Federal, em desfavor dos governos estaduais e municipais.

A crise da pandemia do COVID-19 trouxe à tona, dentre outros aspectos, problemáticas que versam sobre o conflito das competências administrativas, especialmente no que se refere à saúde, disposta no inciso II, do art. 23 da Constituição.

Decerto que, para a atuação coordenada e efetiva, o poder central se faz extremamente imprescindível para uma ação conjunta dos entes. Contudo, é sabido as peculiaridades regionais e locais, de modo que a administração pública necessita, por vezes, para efetivar a execução de políticas públicas, atuar de modo excepcional.

Ocorre que há um fato político inegável no cenário atual: o governo federal não implementou medidas consoante as recomendações da OMS. Assim, estados e municípios se encontraram sem o apoio da União, de sorte a precisarem reafirmar a autonomia garantida constitucionalmente.

A centralização política sempre foi tradição e, neste contexto, evidenciou-se um choque político-jurídico para ressaltar a autonomia dos entes que, *a priori*, sempre existiu. Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal buscou invocar e proteger a autonomia das entidades subnacionais para fazer valer as políticas públicas e o mandamento constitucional disposto no inciso II, do art. 23 da CFRB.

Nas palavras de Valter Shuenquener de Araujo:

Nessa matéria, a crise está demonstrando, como nunca antes, que, não raras vezes, o interesse local é indissociável do nacional e vice-versa. Por essa razão, nessa matéria, conceitos rígidos e tradicionais sobre a repartição de competências entre os entes da federação com amparo exclusivo na predominância dos interesses precisam ser urgentemente revisitados (ARAÚJO, 2020).

Nesse contexto, a cooperação segue sendo o ideal a ser perseguido. Entretanto, a autonomia dos entes não pode ser afastada sob o pretexto da prevalência do interesse nacional. Por certo que se está diante de uma nova releitura do federalismo e, por conseguinte, do Direito Administrativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O que a Covid-19 pode trazer de bom para o Direito Administrativo?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-16/araujo-covid-19-direito-administrativo#author>. Acesso em 30 de jul. de 2020.

ARRETCHE, Martha. Mitos da descentralização mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, jun. 1996.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Jurisprudência mineira**, Belo Horizonte, a. 60, n. 188, p. 29-60, jan./mar. 2009.

_____. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista De Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002.

_____. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista De Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 25-37, jul./set. 2008.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

_____; NETO, José Francisco Siqueira. O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) e Universidade Presbiteriana Mackenzie. **Série Pensando o Direito**, Brasília, n. 13, 2009. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/?sort-order=DESC>. Acesso em 23 de jul. de 2020.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para o federalismo das regiões. **Revista De Informação Brasileira**, Brasília, a. 17, n. 65, p. 115-126, jan/mar. 1980.

_____; ANDRADE, PAES de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. **Quais diferenças entre isolamento vertical e horizontal**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/quais-diferencas-entre-isolamento-vertical-horizontal-e-lockdown>. Acesso em 25 de jul. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Coronavírus Covid-19. Brasília, 2020**. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em 25 de jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cautelar 1.255 MC/RR**. Relator Min. Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630105>. Acesso em 21 julho 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.356/MS**. Relator Min. Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=297353&caixaBusca=N>. Acesso em 25 julho 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Intervenção Federal 5.114**. Rio Grande do Sul. Relator Min. Cezar Peluso. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2676708>. Acesso em 3 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>. Acesso em 26 de jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 26 de jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.050/SC**. Relator Min. Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>. Acesso em 28 de jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em 26 de jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Federalismo (des)cooperativo e maturidade social**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/19/federalismo-maturidade-social/>. Acesso em 27 de mai. 2020

_____, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, nº 15, p. 200-209, jul/set 2001.

CONTI, José Mauricio. **Federalismo e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **O recomeço na Ásia e na Europa após o Grande Lockdown**. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/05/12/blog051220-emerging-from-the-great-lockdown-in-asia-and-europe>. Acesso em 25 de jul. 2020.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil. Escola nacional de administração pública (Enap)**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>. Acesso em 27 de maio de 2020

IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. Reflexões sobre o federalismo à brasileira em tempos de pandemia da covid-19. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1049-1065, dez. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576>. Acesso em: 11 fev. 2021.

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

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 35 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso De Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva. 2016.

MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista De Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social: Comparação das Políticas e Governos Estaduais e Prefeituras das Capitais No Brasil**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35462&Itemid=4. Acesso em 25 jul. de 2020.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 40-64, 2012.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Reserva de governo e reserva da ciência: a pandemia e o pandemônio. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1066-1082, dez. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/577>. Acesso em: 11 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em 25 de jul. 2020.

PEDREIRA, Christina de Almeida. **Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) e Universidade Presbiteriana Mackenzie**. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 13, 2009. Disponível em <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/?sort-order=DESC>. Acesso em 23 de jul de 2020

RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao Pacto Federativo? **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 5, n. 2., p. 82-109, jul./dez. 2015.

RODRIGUES, Juliana Nunes; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito políticoterritorial. **Revista Brasileira De Geografia Econômica**, Rio de Janeiro, a. 9, n. 18, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoconomia/12282>. Acesso em 25 de jul. 2020.

SABSAY, Daniel Alberto; DI PAOLA, María Eugenia. *El federalismo y la nueva ley general del ambiente*. Disponível em:<http://ubacytambiental.com.ar>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.