



EDUARDO AUGUSTO DA FONSECA BUENO DE OLIVEIRA

**A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO EVIDENCIADA
PELA PANDEMIA DA COVID-19:
UMA ABORDAGEM SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE
COMPETÊNCIAS.**

EDUARDO AUGUSTO DA FONSECA BUENO DE OLIVEIRA

**A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO EVIDENCIADA
PELA PANDEMIA DA COVID-19:
UMA ABORDAGEM SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE
COMPETÊNCIAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
ao Curso de Direito, da Faculdade do Norte
Novo de Apucarana – FACNOPAR.

Prof. Ms. Taigoara Finardi Martins.

Apucarana
2021

EDUARDO AUGUSTO DA FONSECA BUENO DE OLIVEIRA

**A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO EVIDENCIADA PELA
PANDEMIA DA COVID-19:
UMA ABORDAGEM SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
ao Curso de Direito, da Faculdade do Norte
Novo de Apucarana – FACNOPAR.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Taigoara Finardi Martins
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

Prof. Componente da Banca
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

Prof. Componente da Banca
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

Apucarana, 20 de Setembro de 2021.

A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO EVIDENCIADA PELA PANDEMIA DA COVID-19:

UMA ABORDAGEM SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS¹

THE CRISIS OF BRAZILIAN FEDERALISM EVIDENCED BY THE COVID-19 PANDEMIC: AN APPROACH TO THE DISTRIBUTION OF COMPETENCE²

Eduardo Augusto da Fonseca Bueno de Oliveira ³

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO; 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO; 2.2 CARACTERÍSTICAS; 2.3 DISTORÇÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO; 3 FEDERAÇÃO NA CF/88; 3.1 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS; 4 CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO; 4.1 ANÁLISE DE CASOS DE DIVERGÊNCIAS FEDERATIVAS; 4.2 DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DO ATRITO FEDERATIVO; 5 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

RESUMO: O Estado Federal foi engendrado com o fito de descentralizar o poder em grandes territórios, bem como para preservar a autonomia dos entes federativos. À vista disso, fora estabelecido no federalismo brasileiro uma organização descentralizada, tanto no âmbito administrativo quanto na seara política. Contudo, embora apresentem autonomia, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devem observar as normas positivadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dentre elas, as regras de distribuição de competências, instrumento fundamental para a consolidação do Estado Federal e aparato para desenvolver políticas públicas. Nesse contexto, a não observância da repartição de competências previstas constitucionalmente gera uma crise institucional, sobretudo no enfrentamento de situações adversas, como a pandemia da Covid-19. O método a ser utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, através do qual serão apresentadas normas gerais que se aplicam aos casos particulares. Desse modo, a sugestão exposta é a necessidade de aplicar as regras e princípios constitucionais aos casos de atrito federativo. Ademais, não sendo o caso de adotar a lei maior, extrair da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal as interpretações necessárias para sanar os conflitos federativos.

PALAVRAS CHAVES: Estado Federal; Repartição de Competências; Covid-19; Atrito Federativo.

ABSTRACT: *The Federal State was created with the aim of decentralizing power in large territories, as well as to preserve the autonomy of federal entities. In view of this,*

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Orientação a cargo do Prof. Ms. Taigoara Finardi Martins.

² *Course Conclusion Work presented as a partial requirement for obtain a Bachelor of Law degree, from the Law Course of Faculty of New North of Apucarana – FACNOPAR. Orientation by Prof. Ms. Taigoara Finardi Martins.*

³ Bacharelado do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Turma do ano de 2017. Email para contato: eduardo_augustobueno@hotmail.com.

a decentralized organization had been established in Brazilian federalism, both in the administrative and political spheres. However, although they have autonomy, the Union, the States, the Federal District and the Municipalities, must observe the norms established in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, among them, the rules for the distribution of competences, a fundamental instrument for the consolidation of the Federal State and apparatus to develop public policies. In this context, the non-compliance with the division of competences foreseen in the constitution generates an institutional crisis, especially in facing adverse situations, such as the COVID-19 pandemic. The method to be used in this research is the deductive, through which general rules that apply to particular cases will be presented. Thus, the exposed suggestion is the need to apply constitutional rules and principles to cases of federative friction. Furthermore, if it is not the case to adopt the higher law, extract from the jurisprudence of the Federal Supreme Court the necessary interpretations to resolve the federative conflicts.

KEYWORD: *Federal State; Division of Competences; COVID-19; Federative Friction.*

1 INTRODUÇÃO

Em uma federação, os Estados-membros são entes dotados de autonomia. Desse modo, para que os entes federativos desfrutem da descentralização político administrativa, a Constituição Federal atua como instrumento de validade das prerrogativas atribuídas a cada estado-membro.

Assim sendo, Estado Federativo é tido como um Estado descentralizado, baseado na auto-organização dos membros do pacto federativo e observância de uma lei maior, a qual regulamenta a autonomia dos entes, os interesses comuns, os princípios norteadores do Federalismo, a participação dos membros nas decisões gerais e as repartições de competências.

Nesse cenário, a República Federativa do Brasil, ao adotar a forma de estado federal, estipulou na Constituição Federal de 1988 o federalismo cooperativista e distribuiu de maneira exaustiva as competências de cada Estado-membro. Contudo, com a pandemia da Covid-19, tornou-se evidente a crise do federalismo brasileiro, tendo em vista que a União, os Estados e os Municípios tiveram diversos atritos sobre competências, gerando uma grande insegurança na sociedade.

O federalismo cooperativista, ao contrário do federalismo competitivo, apregoa a junção de esforços dos entes políticos em prol do Estado, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme aduz o federalismo cooperativo, deve coordenar suas ações e atuar em cooperação para atingir os fins da República Federativa do Brasil, fato que não ocorreu no decorrer da pandemia.

O embate federativo, além de criar um cenário prejudicial para a população, é um assunto que muitos doutrinadores e juristas procuram compreender, isso porque o Federalismo exerce influência sobre as políticas públicas e o desenvolvimento econômico-social, como saúde pública e assistência social. À vista disso, a coordenação entre os entes políticos e a fiel observância das normas constitucionais podem dirimir os conflitos federativos e, com isso, aumentar a eficácia de políticas públicas. Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo analisar o Estado Federal Brasileiro, principalmente, sob o aspecto das repartições de competências entre os entes políticos.

Para alcançar o escopo do presente trabalho o referencial teórico utilizado é o juspositivismo, haja vista que será estudada a Constituição Federal, a aplicabilidade de suas normas aos casos concretos, bem como doutrinas que elucidam a temática. Ademais, no que concerne ao método de pesquisa, o método a ser utilizado é o dedutivo, considerando que será apresentada normas de caráter geral que se aplicam aos casos específicos.

De plano, será analisado no primeiro capítulo o Estado Federal Brasileiro em seu aspecto histórico, características importantes e as distorções apresentadas pela forma de estado adotada no Brasil.

Logo em seguida, o segundo capítulo tratará das normas constitucionais que regulamentam a Federação brasileira e as competências de cada Estado-membro.

Por fim, no terceiro e último capítulo será apreciada a crise do federalismo sob a ótica de casos concretos que expõem o atrito federativo, bem como será exposta a jurisprudência a respeito da problemática.

Portanto, de início será demonstrado a parte histórica do federalismo brasileiro para chegar até as distorções do Estado Federal e compreendê-lo. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 será esmiuçada para analisar a Federação e as repartições de competências no que tange aos assuntos que envolvem a Covid-19. Por derradeiro, casos de divergências no combate ao coronavírus serão tratados, bem como a jurisprudência do STF sobre a resolução desses atritos.

2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Federação, segundo Dallari, significa aliança de dois ou mais Estados que perseguem objetivos comuns. Assim, a união dos Estados faz desabrochar um novo Estado, depositando neste a soberania dos demais (DALLARI, 2019).

O Estado Federal foi pensado no século XVIII pelos norte-americanos. Desse modo, o Estado Federal teve seu nascimento em 1787, na cidade da Filadélfia, na Convenção de Filadélfia. No âmago da Constituição proposta na Convenção de Filadélfia estavam presentes os pensamentos de John Locke e Montesquieu, os quais determinaram a criação de uma forma de Estado Federal que impedisse a concentração do poder nas mãos de um grupo central, fazendo com que todos os Estados Federados participassem das decisões envolvendo a Federação.

Portanto, nota-se que o Estado Federal norte-americano, o qual serviu como modelo para todos os outros, inclusive o modelo brasileiro, resultou de uma união de Estados com a intenção de superar as decisões conflitantes, propondo, dessa forma, uma singularidade entre os Estados – uma Constituição em comum - e ações conjuntas para alcançarem o desenvolvimento pleno da Federação.

Destaca-se que o federalismo no Brasil surge com a Constituição de 1891, a qual foi inspirada pela Constituição Americana de 1787. Embora o Estado brasileiro tenha passado por diversas constituições, perdura até hoje o modelo federativo de estado.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

O Estado Federal Brasileiro enfrentou inúmeras transformações no decorrer de sua existência. De acordo com João Paulo Seixas, no que tange ao federalismo, a inconstância política, as revoluções e as inúmeras mudanças no cerne da Constituição Federal, em muito ajudaram a instabilidade apresentada pelo modelo federalista brasileiro (PEREIRA, 2020).

A forma embrionária do Federalismo no Brasil surge com a Proclamação da República em 1889. Após longo desgaste entre o Imperador Dom Pedro II e os partidos políticos, a monarquia tornou-se obsoleta e a elite latifundiária notou que o cenário político deveria passar por transformações. Assim, A República Federativa do Brasil foi proclamada em 15 de novembro de 1889, processo liderado pelos militares,

em especial, Marechal Deodoro da Fonseca, e apoiado pela classe elitista que dominava a política e a economia.

De acordo com Lilian Schwarcz:

A proposta federalista, por sua vez, organizava o novo regime em bases descentralizadas, dando às antigas províncias, agora transformadas em estados, maior autonomia e controle fiscal, e jogava por terra a crença no centralismo monárquico como agente de coesão nacional.⁴

O período que seguiu a Proclamação da República foi denominado como a República Velha (1889 – 1930). Nesta fase republicana, após um curto período de dominância dos militares, os cafeicultores paulistas assumiram o protagonismo e engendraram uma verdadeira máquina eleitoral. Foi iniciada, então, a política do café com leite e a política dos governadores, práticas consideradas excludentes e de caráter dominante que as oligarquias exerciam no país.

Em seguida, o gaúcho Getúlio Vargas torna-se protagonista no cenário político brasileiro e promove a Revolução de 1930, movimento que pôs fim à República Velha. Surge, assim, a Constituição de 1934, a qual iniciou o federalismo cooperativista e, ao mesmo tempo, centralizou ainda mais a tomada de decisões.

Ainda no que diz respeito a Constituição de 1934, João Paulo Seixas menciona que não obstante houvesse a centralização do poder na União, esta foi a primeira Constituição a aderir a autonomia dos municípios, bem como promover uma cooperação entre os entes federativos (PEREIRA, 2020).

Não demorou muito para ocorrer a derrocada da Constituição de 1934, pois em 1937, Getúlio Vargas, impôs o Estado Novo e sobreveio a “Constituição Polaca”. A Constituição de 1937 foi extremamente autoritária e centralizadora, havendo até a possibilidade do Presidente da República nomear interventores nos Estados-membros, extinguindo a autonomia dos entes federativos. Segundo João Paulo Seixas e Dircêo Torrencilhas Ramos, na obra “Poder e Federalismo no Brasil e nos EUA”, não há que se pensar em federalismo nessa constituição, tendo em vista que houve um enfraquecimento dos entes federativos, bem como suprimiram a capacidade de auto-organização (PEREIRA, 2020).

⁴ SCHWARCZ, Lilian Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 320.

Dando sequência ao federalismo acidentado, houve a redemocratização com a Constituição de 1946, a qual trouxe novamente ao Brasil preceitos democráticos e federalistas; restaurou a distribuição de competências e descentralizou o poder, atribuindo autonomia aos Estados-membros.

Passaram-se pouco mais de 20 anos e novamente emergiu uma constituição autoritária, a qual centralizou todo o poder no executivo e fragilizou o modelo federal de estado. A Constituição de 1967 ficou marcada pela repreensão, censura, desrespeito aos direitos humanos e autoritarismo.

Superado o regime ditatorial, surge, então, a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”. Esta Constituição fundamentou como nunca o Estado Federal Brasileiro, distribuindo as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como estipulou como cláusula pétrea a forma federativa de estado.

Ainda sobre a história do federalismo brasileiro, de acordo com Cléve:

Pode-se compreender a evolução do federalismo brasileiro, numa dialética histórica marcada pelas modificações na compreensão jurídica do instituto. Esta dialética é marcada pelos conflitos de interesses sociais que engendraram cada construção normativa. A evolução do federalismo brasileiro foi uma constante oscilação entre Estado Unitário e Federal, visto que “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido”.⁵

Portanto, nota-se que a história do federalismo no Brasil é constituída de inúmeras mudanças, haja vista a alternância de constituições autoritárias e democráticas. Assim, considerando a cronologia apresentada é fácil observar o “Federalismo acidentado” tão citado no presente trabalho. Outrossim, é devido às oscilações federativas que a crise do federalismo é vivida há tempos, mas evidenciada pela pandemia da Covid-19.

2.2 CARACTERÍSTICAS

Com o fito de discorrer sobre o federalismo brasileiro, serão expostas as características peculiares que a República Federativa do Brasil apresenta para, assim, demonstrar as animosidades e os desvios de objetivos que esta federação exprime.

⁵ CLÉVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 59.

Para compreender as peculiaridades do Estado Federal brasileiro torna-se indispensável definir as tipificações atribuídas ao federalismo. Em paralelo, não se pode perder de vista que o conceito “federalismo” caracteriza as generalidades e o nome Estado Federal leva em consideração as particularidades e as tipificações que cada estado adota para se organizar internamente.

Desse modo, será caracterizado as principais tipificações, quais sejam, federalismo simétrico e assimétrico; federalismo cooperativo e competitivo; federalismo centrípeto e centrífugo; e, por fim, federalismo por agregação e por segregação.

A primeira classificação parte do critério de autonomia concedida aos entes federativos. No federalismo simétrico a constituição coloca em igualdade todas as unidades da federação quanto aos poderes, encargos e competências. Assim, para o federalismo simétrico as competências federais e estaduais encontram-se no mesmo patamar hierárquico. Já no federalismo assimétrico existe uma sobreposição de competências, isto é, ocorre uma disparidade entre os poderes e encargos atribuídos aos Estados-Membros, fortalecendo o governo federal.

Outra classificação de federalismo tem como norte o grau de autonomia e colaboração dos Estados-Membros frente à União. No federalismo competitivo não há que se falar em auxílio mútuo, bem como é trivial que se estabeleça uma forma dual de poderes. Persegue-se nesse modelo uma maior autonomia dos entes que compõem a federação, os quais visam liberdade, individualidade e competitividade. Em sentido contrário, o federalismo cooperativista aplaude a democracia e a colaboração entre os entes federados. Nessa ramificação torna-se evidente a existência de interdependência, aproximação e auxílio entre os governos local e central.

Ademais, o federalismo pode ser classificado como centrípeto ou centrífugo, de acordo com a agremiação das decisões políticas do Estado Federal. Assim, no federalismo centrípeto verifica-se a centralização da política junto ao governo central em detrimento do poder regional. Em contrapartida, no federalismo centrífugo a Constituição preserva as competências estaduais, distribuindo a tomada de decisões aos demais entes da federação.

Por fim, o federalismo pode decorrer por intermédio da agregação ou segregação, no que concerne ao processo de formação do Estado Federal. O federalismo por agregação caracteriza-se pela formação de um Estado a partir da

junção de Estados independentes, os quais por iniciativa própria renunciam a sua soberania para manifestação do Estado Federal. Por sua vez, o federalismo por segregação advém de um Estado Unitário que se separa em demais regiões autônomas para afeiçoar o Estado Federal.

Ante o exposto, o Federalismo brasileiro é tido como simétrico, pois existe uma divisão igualitária de competências; cooperativo, isso porque é evidente a interdependência entre os entes federativos que a Constituição Federal estabelece; centrífugo, porque os centros de decisões políticas estão disseminados pelo território nacional e por segregação, tendo em vista que se formou a partir de um Estado já unificado.

2.3 DISTORÇÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO

De início, é importante destacar que o federalismo brasileiro se formou a partir de um Estado unitário dividido em províncias, no qual existia um governo central que assumia todo o poder decisório da nação. Desse modo, observa-se que a federação brasileira ocorreu de cima para baixo, ou seja, por segregação, considerando que o poder central que decide repartir o território em várias unidades autônomas, fato que corrobora a distorção centralizadora que a República Federativa do Brasil apresenta.

À vista disso, embora a federação demonstre resquícios de centralização, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não estimula tal concentração de poder, pois a carta magna estipulou divisões de competências de cada ente federativo, bem como a forma cooperativa do federalismo para que essas competências sejam exercidas da maneira mais eficaz possível. No entanto, em diversos momentos, a divisão de competências e o preceito cooperativo não são observados no Estado Federal brasileiro, ocorrendo, assim, deturpação do federalismo apregoado na CRFB/88.

Segundo Gilmar Mendes, o modelo federativo proposto pela Constituição atual é uma forma moderna:

O chamado modelo moderno responde às contingências da crescente complexidade da vida social, exigindo ação dirigente e unificada do Estado, em especial para enfrentar crises sociais e guerras. Isso favoreceu uma dilatação dos poderes da União com nova técnica de repartição de competências, em que se discriminam competências legislativas exclusivas

do poder central e também uma competência comum ou concorrente, mista, a ser explorada tanto pela União como pelos Estados-membros. ⁶

Contudo, conforme já mencionado, esse modelo moderno não é respeitado pelos entes federativos. Isso porque, nota-se que entes avançam sobre competências resguardadas aos demais e nas competências comuns – atribuições delegadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - não há singularidade nas decisões, ocasionando um atrito federativo e insegurança para a sociedade brasileira. Ademais, esse conflito gera um desequilíbrio no Federalismo cooperativista, prejudicando a coordenação e articulação nos exercícios de competências federativas.

Portanto, as distorções apresentadas pelo federalismo no Brasil, dentre elas a falta de ações coordenadas e articuladas entre os entes ao exercerem suas atribuições federativas; a sobreposição de competências estipuladas na Constituição e o caráter centralizador que a federação apresenta, são algumas complicações marcantes no federalismo brasileiro, problemas que refletem, principalmente, na eficácia de políticas públicas, sobretudo no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

3 FEDERAÇÃO NA CF/88

Ao tratar sobre as normas constitucionais que regulamentam a federação brasileira, de plano, destaca-se o princípio federativo, estabelecido no art. 1º e 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual define a forma de estado acolhida, bem como positiva o pacto federativo.

De acordo com o artigo 1º, caput, da CF/88:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] ⁷

E em seu artigo 18, caput, da CF/88:

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 816.

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.⁸

Sobre o princípio federativo, José Afonso da Silva afirma que:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os componentes do nosso Estado Federal.⁹

Desse modo, depreende-se do princípio federativo a união indissolúvel dos Estados-membros, o que acarreta a proibição de secessão; a autonomia federativa, fato que corrobora a auto-organização dos entes e, de forma implícita, a estruturação das repartições de competências.

Nesse contexto, segundo Zulmar Fachin, o princípio federalista exterioriza na reunião da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, para exercer competências públicas dispostas na Constituição. Outrossim, no que concerne ao princípio federativo, destaca Zulmar Fachin:

Os membros do pacto federativo se encontram em posição de igualdade jurídica. Tal posição afasta a possibilidade de existência de hierarquia entre as leis federal e estadual e da lei estadual em relação à municipal.¹⁰

Além do princípio federalista, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, destaca o federalismo de cooperação a ser seguido pelos entes do pacto federativo. Assim, dispõe o art. 23, caput da CF/88: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”. Portanto, ao tratarem de temas elencados no artigo supracitado, é razoável que os entes do pacto federativo atuem em conjunto no exercício de algumas atribuições públicas, nos moldes do Federalismo Cooperativista.

Ressalta-se, ainda, no que concerne ao federalismo na Constituição, a imutabilidade da forma federativa de Estado. Nesse ínterim, segundo o artigo 60, §4º, inciso I, da CRFB/88, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

⁹ Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 475.

¹⁰ Fachin, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 199.

a abolir a forma federativa de Estado, o que caracteriza o federalismo na Constituição como cláusula pétrea.

Paulo Gustavo Gonet Branco ensina que:

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 quando 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.¹¹

À vista disso, nota-se que o princípio federativo, o federalismo cooperativista e a importância da forma federativa de estado apresentada como cláusula pétrea, demonstram a solidez da Federação brasileira, ao menos, constitucionalmente. Dessa forma, para alcançar o modelo ideal de Estado Federal, além de atentar pelos princípios acima expostos, é de suma importância o acatamento às repartições de competências estabelecidas pela Constituição Federal, assunto que será tratado a seguir.

3.1 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS

De saída, é importante destacar que a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 subdivide-se em competências Legislativas e competências Materiais, estas possuem caráter administrativo e aquelas legiferante. Outro fator precioso é o fato de que cada ente federal exerce suas atribuições sem intervenções constantes, tampouco existe hierarquia entre os Estados-membros ao praticarem suas competências.

De acordo com Zulmar Fachin:

Cada membro do pacto federativo pode exercer todas as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal, o que implica afirmar que, ao reverso, nenhum deles poderá exercer competências pertencentes, com exclusividade, a outro membro federativo.¹²

¹¹ Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**/Gilmar Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.125.

¹² Fachin, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 370.

Desse modo, a autonomia dos entes federativos faz com que a distribuição de competências elencada na Constituição Federal se torne algo imprescindível à administração do território nacional. Nesse cenário, o princípio da predominância do interesse orienta a repartição de competências entre a União, Estados e Municípios. De acordo com esse princípio, cabe à União tratar sobre questões gerais que envolvem assuntos nacionais, em contrapartida, os Estados ficam encarregados de abordar questões regionais e, por fim, os Municípios abarcam interesses locais.

Entretanto, o princípio da predominância de interesses não é o único que fundamenta a distribuição de competências, haja vista que em Estados complexos, como no caso do Brasil, surgem as técnicas de repartições de competências para delimitar as atribuições. Assim sendo, de acordo com a doutrina mais abalizada, com a evolução dos organismos estatais, foi afastado o modelo dualista de distribuição de competências, técnica até então preponderante, para assumir um modelo mais complexo que, segundo José Afonso da Silva, surgiram-se:

[...] formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com a possibilidade de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar. É o sistema que se reconhece na República Federal da Alemanha e agora no Brasil.¹³

José Afonso da Silva ainda continua:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts.21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.¹⁴

¹³ Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 483.

¹⁴ Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 483.

Seguindo a despeito da repartição de competências é imperioso ressaltar as classificações dessas. Conforme já destacado anteriormente, a distribuição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acontece na seara legislativa e material. Ademais, a competência material pode ser exclusiva ou comum; e a competência legislativa pode ser privativa, concorrente, suplementar ou reservada. O presente trabalho mencionará as competências citadas acima, entretanto, aprofundará nas competências comuns do art. 23 da CRFB/88.

No que concerne à competência material exclusiva, a qual está regulamentada no artigo 21 da CRFB/88, fica a encargo da União dispor sobre matérias que tangem a nação como um todo. Segundo Paulo Gonet Branco:

O art. 21 da Carta dispõe sobre a competência geral da União, que é consideravelmente ampla, abrangendo temas que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central.¹⁵

Ainda sobre a competência que é atribuída à União, tem-se a competência legislativa privativa desse ente, instituída no artigo 22 da CF e, segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, o rol do artigo 22 da Constituição viabiliza a ação da União ao tratar sobre as atribuições do artigo 21 da Carta Magna.

No artigo 24 da CRFB/88 têm-se as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, não incluindo neste dispositivo, os Municípios. Nesse artigo, são previstas atribuições gerais a serem formuladas pela União e normas específicas tratadas pelos Estados.

Por outro lado, o artigo 23 da Constituição Federal, dispositivo substancial no enfrentamento de políticas públicas nacionais, como no caso da pandemia, prescreve a competência material comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, trata-se de matérias que envolvem todos os entes do pacto federativo. Esse assunto será mais explorado no presente trabalho, tendo em vista que o artigo mencionado possui correlação com a crise que a pandemia da COVID-19 evidenciou no federalismo brasileiro.

¹⁵ Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**/Gilmar Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 933.

Com o fito de aumentar a eficiência da aplicabilidade de determinadas ações no Estado brasileiro, foi determinada algumas atribuições que deveriam ser exercidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos em conjunto.

Nesse contexto, segundo Paulo Gonet Branco, para que houvesse a defesa de certos interesses, o constituinte almejou que os entes federativos harmonizassem os trabalhos; assim emergiu no art. 23 da CRFB/88, as competências comuns, dentre elas, “cuidar da saúde e assistência pública”, inciso imprescindível para o combate à pandemia de forma coordenada (MENDES; BRANCO, 2020).

Ainda nesse sentido, Zulmar Fachin complementa dizendo que a competência material comum pode ser cumprida não somente pelo Município, ou ainda somente pela União, mas pelos outros entes federativos, todos atuando de forma conjunta (FACHIN, 2015).

Conforme José Afonso da Silva:

Muitos dos assuntos do setor social, especialmente, referidos antes como de competência da União, não lhe cabem com exclusividade. A Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com ela da prestação de serviços nessas matérias, mas, principalmente, destacou um dispositivo (art. 23), onde arrola temas de competência comum, tais como: (a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (b) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência [...]¹⁶

Paulo Gonet Branco reforça o pensamento:

Essas competências são chamadas de concorrentes, porque os vários entes da Federação são tidos como aptos para desenvolvê-las. O Supremo Tribunal Federal já deduziu dessa regra a consequência da impossibilidade de qualquer das pessoas políticas mencionadas no dispositivo de abrir mão da competência recebida pelo constituinte ou de transferi-la para outrem, sem prejuízo, porém, da fórmula disposta no parágrafo único do art. 23 da Constituição.¹⁷

Consoante mencionado, o artigo 23, parágrafo único, da CF prevê que lei federal determine normas de cooperação entre os entes do pacto federativo para exercer com maestria as competências do artigo 23. Dessa forma, o parágrafo único,

¹⁶ Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 505.

¹⁷ Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**/Gilmar Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 935.

do artigo 23, estipula a edição de leis complementares federais para regulamentar a cooperação, haja vista o melhor desempenho de objetivos coletivos.

Desse modo, visa a Constituição Federal, ao permitir que exista uma lei que disponha de cooperação entre os membros do pacto federativo, bem como prevê competências comuns entre os membros federativos, deter qualquer conflito entre os entes para almejem o desenvolvimento nacional em conjunto. O autor supramencionado bem resume que o objetivo final é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, visando à obtenção de resultados mais satisfatórios.

Portanto, nos moldes citados, cuidar da saúde é competência comum de todos os entes do Estado Federal brasileiro, tema previsto no artigo 23, inciso II, da CRFB/88, ou seja, no que se trata do enfrentamento à pandemia da COVID-19, todos os entes podem abordar sobre a problemática de forma coordenada e eficaz. Contudo, conflitos aconteceram e a cooperação que o artigo 23 apregoa foi abandonada e, com isso, o Supremo Tribunal Federal foi acionado em diversos momentos para pacificar casos de atrito federativo, decisões que serão tratadas no capítulo seguinte, bem como temas específicos que envolveram os conflitos.

Sobre esse tema, Paulo Gustavo Gonet Branco menciona que:

Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses.¹⁸

Portanto, considerando o princípio da predominância de interesse, a redação disposta no caput do artigo 23 e seu parágrafo único, é razoável que as competências comuns, a exemplo da saúde, atribuídas aos entes federativos sejam interpretadas da forma mais cooperativa possível e que as políticas públicas sejam implementadas com maior aplicabilidade, sobretudo ações de contenção do novo coronavírus, haja vista o modelo federal adotado pelo Estado brasileiro.

É o que ensina Paulo Gonet Branco, afirmando que no Estado Federal existem várias ordens jurídicas em níveis diferentes, as quais incidem no mesmo território, assim, adota-se a repartição de competências para atingir o fim último do Estado, qual

¹⁸ Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**/Gilmar Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 936.

seja, a eficácia de ações do poder público em diversos assuntos (MENDES; BRANCO, 2020).

Diante de todo o exposto, nota-se que a pandemia da COVID-19 evidenciou a discrepância entre os entes federativos ao exercerem as competências comuns; a coordenação e a predominância dos interesses foram inutilizadas frente ao cenário pandêmico e, assim, surgiram conflitos alarmantes no território nacional que geraram insegurança jurídica e social. Todavia, conforme exposto neste capítulo, a solução para a desordem federativa está na Lei Maior e nos seus artigos, demasiado no artigo 23, inciso II e parágrafo único da Constituição Federal. Desse modo, a seguir serão abordados os conflitos federativos que surgiram no decorrer da pandemia, a forma que o Supremo Tribunal Federal abordou o problema e os dispositivos aplicados para pacificar os atritos envolvendo os entes políticos.

4 CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Neste capítulo serão tratados casos concretos que envolvem embates federativos, bem como será apresentada a jurisprudência do STF sobre a problemática. Ademais, será demonstrado como a aplicação da Constituição socorre as divergências entre os entes políticos, no que tange à distribuição de competências.

4.1 ANÁLISE DE CASOS DE DIVERGÊNCIAS FEDERATIVAS

A crise do federalismo brasileiro restou evidente quando os entes-federativos precisaram exercer suas competências de forma coordenada, como dispõe o artigo 23 e 24 da Constituição Federal.

No contexto pandêmico, a formulação de políticas públicas tornou-se um obstáculo, tendo em vista a sobreposição de decisões em todos os níveis federativos, bem como a ausência de medidas urgentes e eficazes frente a crise apresentada. Nesse cenário, por diversas vezes, ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais de Justiça incumbiram solucionar os conflitos, tendo como paradigma a CRFB/88.

Não raro, as legislações municipais contrariaram determinações estaduais e decretos dos Estados se afastaram das normas gerais editadas pelo governo federal, fato que gerou insegurança jurídica para as populações envolvidas. Isso ocorreu em diversos Estados e Municípios, mas, a título de exemplo, em Califórnia-PR, ocorreu

um embate federativo ao tratar sobre abertura e fechamento do comércio. O decreto estadual determinou o fechamento dos serviços não essenciais, incluindo o comércio, enquanto o Município afirmou que o comércio permaneceria em funcionamento na vigência do decreto estadual, como se extrai do trecho a seguir:

A advogada da prefeitura de Califórnia, Meirielen Rigon, informou na noite desta sexta-feira (26), que o comércio do município vai permanecer aberto, mesmo com o decreto do Estado do Paraná determinando o fechamento dos serviços não essenciais em todo o Paraná.¹⁹

Outro acontecimento semelhante ocorreu em Umuarama-PR, onde o Município autorizou o retorno das atividades não essenciais, quando o decreto estadual suspendeu os serviços e atividades não essenciais. Ao tratar sobre esse caso específico de Umuarama-PR, o desembargador Leonel Cunha, do Tribunal de Justiça do Paraná, no processo nº 0020002-72.2020.8.16.0000, proferiu a decisão respaldada no entendimento da ADPF 672, reconhecendo a competência concorrente dos estados ao tratar sobre a saúde pública e suplementar dos municípios quando abordar questões locais, bem como analisando os dados científicos e estudos técnicos envolvendo casos de COVID-19.

De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes:

A Constituição Federal (incisos II e IX do artigo 23) consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios em relação à saúde e assistência pública, inclusive quanto à organização do abastecimento alimentar. O texto constitucional (inciso XII do artigo 24) também prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo, ainda, aos municípios possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual, desde que haja interesse local (inciso II, artigo 30).²⁰

Ainda segundo Ministro do STF, são em momentos de crise que deve ser ampliada a cooperação entre os entes federativos para alcançar o interesse público.

Desse modo, depreende-se dos casos concretos aventados e de acordo com a jurisprudência dos tribunais superiores, bem como do TJ-PR, cabe aos Municípios

¹⁹ **Comércio de Califórnia permanece aberto mesmo com o novo decreto.** Disponível em: <<https://m.tnonline.uol.com.br/noticias/vale-do-ivai/comercio-de-california-permanece-aberto-mesmo-com-o-novo-decreto-520462?d=1>>. Acesso em: 09 de nov. 2021.

²⁰ **Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>>. Acesso em: 16 de out. 2021.

regulamentar, de forma supletiva, sobre saúde e assistência pública, sobretudo tomar decisões no que tange à crise pandêmica, e aos Estados é encarregado a regulamentação regional sobre a problemática. Contudo, conforme destacado no voto do Ministro Alexandre de Moraes, todo o esforço dos governos deve ser realizado de forma uniforme, para afastar conflitos federativos e efetivar as políticas públicas de saúde.

4.2 DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DO ATRITO FEDERATIVO

No que tange às decisões judiciais sobre as divergências dos entes federativos no enfrentamento da pandemia, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 – DF é a jurisprudência mais sedimentada sobre o tema. Nesta decisão, o Ministro Alexandre de Moraes fundamentou sua decisão no seguinte sentido:

Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.²¹

Entretanto, o Ministro faz ressalvas:

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade.²²

À vista disso, o relator da ADPF 672 menciona que:

²¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 16 de out. 2021.

²² Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 16 de out. 2021.

[..] em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.²³

Em seu voto, Alexandre de Moraes continua:

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local [...]²⁴

Para concluir, o Ministro ressalta que:

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo Federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distritais 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 redução de número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial da Saúde) [..]

Portanto, depreende-se do voto proferido pelo Ministro, no julgamento da ADPF 672, que os Estados e Municípios possuem autonomia e competência, no âmbito de suas atribuições e territórios, para tratarem sobre a matéria de saúde pública, sobretudo no que concerne a adoção de medidas restritivas no combate à Covid-19, mas, conforme determina a Constituição Federal de 1988, bem como destaca Alexandre de Moraes, os entes-federativos devem exercer suas atribuições de forma coordenada e uniforme para que não ocorra um agravamento da crise.

Em continuidade à jurisprudência sobre a problemática, em autos de medida cautelar na suspensão de liminar 1.429, o ministro do STF, Luiz Fux, proferiu a seguinte decisão:

²³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 16 de out. 2021.

²⁴ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 16 de out. 2021.

Com efeito, na presente situação de pandemia da Covid-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação. Esse entendimento foi explicitado pelo plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341 ação proposta em face de dispositivos da Lei Federal 13.979/2020 -, ocasião em que estou consignado que os entes federativos possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente para dispor sobre o funcionamento de serviços públicos e outras atividades econômicas no âmbito de suas atribuições, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.²⁵

Continua o Ministro Fux:

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada “predominância de interesse”²⁶

Outrossim, no âmbito dos atritos federativos tem-se a importante decisão proferida na ADI 6.341, cuja relatoria ficou a cargo do Ministro Marco Aurélio. Senão veja-se parte desse entendimento:

A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente.²⁷

O Ministro Marco Aurélio ainda ressalta que o exercício da competência da União em nenhum momento diminui a competência dos demais entes federativos na efetivação e aplicação de serviços relacionados à saúde pública.

Portanto, ao se analisar as jurisprudências que envolvem os atritos federativos, depreende-se que, dentro dos limites constitucionais, deve respeitar a

²⁵ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/fux-coloca-sao-jose-campos-volta-fase1.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. de 2021.

²⁶ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/fux-coloca-sao-jose-campos-volta-fase1.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. de 2021.

²⁷ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-edson-fachin-acoes-competencia.pdf>>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

autonomia dos Estados e Municípios ao editarem suas normativas. Isso porque é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, segundo o artigo 23, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ademais, nos termos do artigo 24, XII, do mesmo diploma legal, é de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal legislar sobre defesa da saúde e aos Municípios cabem complementar a legislação no que diz respeito aos seus interesses locais.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, depreende-se que desde o nascimento do Federalismo, fato que ocorreu nos Estados Unidos da América, este modelo de estado surgiu para unir centros políticos e uniformizar decisões em prol do Estado Maior.

À vista disso, conforme já demonstrado, o federalismo brasileiro surge em 1891, seguindo as bases do Estado Federal americano apresentadas na Convenção da Filadélfia. Contudo, houve algumas ressalvas ao propor o modelo no Estado Brasileiro, tendo em vista suas características distintas.

Após diversos acontecimentos políticos, ergueu-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual determina os traços do federalismo atual. Neste diploma legal, percebe-se a forma federativa cooperativa e distribuições de competências entre os entes federativos.

Outrossim, depreende-se da Carta Magna o princípio federativo, assegurado no artigo 18 da Constituição. Este princípio respalda a autonomia dos entes federativos e a auto-organização desses centros políticos, prerrogativas que embasam a estruturação das repartições de competências.

Por conseguinte, a interpretação da distribuição de competências manifestada na Lei Maior do Estado brasileiro evita atritos federativos, como os enfrentados no decorrer da pandemia. Dessa forma, foi demonstrado no presente trabalho as competências comuns e concorrentes dos entes federativos, atribuições elencadas nos artigos 23 e 24 da CRFB/88.

É importante ressaltar, ainda, que as competências do artigo 23 da Constituição Federal são atribuições que perfazem toda a sociedade brasileira, por isso são comuns a todos os entes federativos. Entre as atribuições do artigo

mencionado, foi destacada a competência comum de cuidar da saúde e assistência pública, atuação importante no contexto pandêmico.

Ademais, o artigo 23, parágrafo único, da CRFB/88, prevê que as atribuições comuns devem ser exercidas com cooperação entre os entes federativos, mediante lei complementar.

Posteriormente, para reforçar o entendimento conforme a constituição, foi apresentado entendimentos dos tribunais superiores sobre os atritos federativos envolvendo o cenário pandêmico.

No que tange aos entendimentos, em resumo, o Supremo Tribunal Federal tem sedimentado a jurisprudência no sentido de que os Estados e Municípios são autônomos nos moldes do artigo 18 da Constituição Federal. Além disso, possuem os Estados competência para regular interesses regionais e os Municípios interesses locais, conforme foi mencionado pelo Ministro Luiz Fux.

Ainda no que diz respeito à jurisprudência sobre os conflitos federativos, a ADPF 672, assegurou aos Estados e aos Municípios a competência para tratarem sobre normativas que tangenciam a pandemia da Covid-19, tendo em vista o artigo 23, II, da CRFB/88, matéria que aborda saúde e assistência pública. Entretanto, como bem realça o Ministro Alexandre de Moraes, essas atribuições envolvendo saúde e enfrentamento à pandemia, devem ser exercidas de maneira uniforme e cooperativa, nos termos do artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal. Desse modo, tendo como base o voto do Ministro, a crise do federalismo brasileiro evidenciada pela pandemia, deve ser abordada tendo como paradigma a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, principalmente, nos seus artigos 23, 24 e 30, respeitando a autonomia dos entes federativos e suas atribuições.

Portanto, depreende-se do presente trabalho que a crise do federalismo brasileiro evidenciada pela pandemia da Covid-19, somente será solucionada considerando os dispositivos trazidos pela Constituição Federal de 1988, sobretudo nos artigos atinentes à distribuição de competências, os quais resguardam aos Estados e Municípios a edição de normas segundo as particularidades de cada território, bem como devem abordar os problemas trazidos pela pandemia de forma coordenada, para que se evite a insegurança da coletividade.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras** / Abhner Youssif Mota Arabi. – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

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

BAHIA, Bruno Gomes. **Do princípio federativo.** <[http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33620/do-principio federativo#_ftn60](http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33620/do-principio-federativo#_ftn60)>. Acesso em 17 de set. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em 05 de ago. de 2021.

CLÉVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional.** São Paulo: Acadêmica, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal** / Dalmo de Abreu Dallari. – 2. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

DE ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 1991.

DE LIMA, Luciana Dias; Pereira, Adelyne Maria Mendes; Machado, Cristiani Vieira. **Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19.** Cadernos de Saúde Pública. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n7/e00185220/pt>>. Acesso em 20 de ago. de 2021.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional** / Zulmar Fachin – 7. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2015.

FILHO, Roberto Gurgel de Oliveira. **Federalismo norte-americano: Marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento?** Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf>. Acesso em 20 de ago. de 2021.

GAMBA, João Roberto Gorini. **Teoria geral do Estado e ciência política** / João Roberto Gorini Gamba – São Paulo : Atlas, 2019.

Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%20%20-%20Conceitos%20introdu%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>>. Acesso em 20 de ago. de 2021.

JARDIM, Magda Ramos. **Gestão do espaço regional: cooperação e conflito nas relações intergovernamentais, os casos da região metropolitana de Campinas e do consórcio do Grande ABC.** Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-20052010-113319/publico/DMScMRJardim.pdf>>. Acesso em 21 de ago. de 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado** / coordenador Pedro Lenza – 24. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NASCIMENTO, Renato. **Repartição Constitucional de Competência.** Disponível em: <<https://renatonasci.jusbrasil.com.br/artigos/444135670/reparticao-constitucional-de-competencia>>. Acesso em 18 de set. de 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional.** 9 ed. rev. e. atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Origem do sistema presidencialista nos Estados Unidos. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/origem-sistema-presidencialista-nos-estados-unidos.htm>>. Acesso em 20 de ago. de 2021.

PEREIRA, João Paulo Seixas. **Poder e federalismo no Brasil e nos EUA:** uma abordagem comparada nas relações entre poder, centralização e federalismo / João Paulo Seixas Pereira. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2020.

REZENDE, Fernando. **O federalismo brasileiro em seu labirinto:** crise e necessidades de reformas / Fernando Rezende – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHWARCZ, Lilian Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIN 6.625/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 672/DF.** Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar Na Suspensão De Liminar 1.429 São Paulo.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/fux-coloca-sao-jose-campos-volta-fase1.pdf>>. Acesso em 10 de nov. de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-edson-fachin-acoes-competencia.pdf>>. Acesso em 11 de nov. de 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional** / André Ramos Tavares. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

THOMAZINI, Beatriz Stinguel. **Federalismo brasileiro: origem e evolução histórica de seus reflexos na atualidade. A falsa descentralização do poder brasileiro.**

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/78524/federalismo-brasileiro-origem-e-evolucao-historica-de-seus-reflexos-na-atualidade>>. Acesso em 22 de ago. de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por prover condições para enfrentar todas as adversidades enfrentadas nesses anos.

Agradeço à minha família, que tanto me ajudou no decorrer da graduação.

À minha namorada, por me apoiar em todos os momentos e compreender toda a abdicção que se faz necessário.

Aos amigos, que estiveram comigo nessa trajetória.

Aos professores que me ensinaram lições de vida, em especial ao meu orientador que ofereceu o suporte fundamental para conclusão desse trabalho.