

# A POSSÍVEL MITIGAÇÃO DO HISTÓRICO POSICIONAMENTO FEDERALISTA CENTRALIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID-19

*THE POSSIBLE MITIGATION OF THE HISTORICAL FEDERALIST CENTRALIZING  
POSITION OF THE FEDERAL SUPREME COURT DUE TO THE COVID-19 PANDEMIC*

**Orlando Moraes Neto**

Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. E-mail: orlandomoraismet@gmail.com

---

ISSN 2764-202X

<https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.6>

Recebido em: 04.05.2023

Aceito em: 28.09.2023

---

**Resumo:** O presente artigo visa, partindo de um dissecar evolutivo das perspectivas jurídicas acerca do conceito de Federalismo, bem como de sua histórica aplicabilidade no contexto nacional, demonstrar como fatores externos da sociedade, mais especificamente, estão tendo o condão de mitigar o tradicional modelo centralizador por meio da atuação do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Federalismo. Modelos. COVID-19. Mitigação.

**Abstract:** This article aims, starting from an evolutionary dissection of the legal perspectives on the concept of Federalism, as well as its historical applicability in the national context, to demonstrate how external factors of society, more specifically, are having the power to mitigate the traditional centralizing model by through the action of the Federal Supreme Court.

**Keywords:** Federalism. Models. COVID-19. Mitigation.

## Introdução

O debate em torno dos contornos característicos do modelo federalista aplicado no Brasil encontra como grande condutor o Supremo Tribunal Federal - STF que, através dos seus julgados, definiu, por vários anos, no plano prático nacional o protagonismo da União em face dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não obstante a real constatação do estrelismo do Poder Central nesse modelo estatal, no que tange às competências constitucionais aplicadas à realidade pátria, existe uma recente tendência em dar brilho e relevância ao papel desempenhado pelos demais entes federalistas.



Propõe-se, nesse trabalho, após um breve dissecar histórico sobre o movimento federalista, analisar como a jurisprudência do STF vem, aos poucos, mitigando, principalmente após a crise pandêmica do COVID-19, o centralismo da União na tarefa de desempenhar os mandamentos constitucionais ligados às atribuições dispostas na Carta Magna de 1988.

## **Raízes do federalismo e suas características marcantes**

Não obstante a existência de diversas mentes pensantes acerca do federalismo político, tais como Althusius, Montesquieu e Elazar (LIZEIRO, 2019), a Convenção da Filadélfia em 1787 representa o marco histórico fundador da ideia federalista do Estado moderno.

Como bem se sabe, o processo para a finalmente instauração do modelo federalista foi precedido da própria formação dos Estados Unidos da América (EUA), quando as 13 (treze) colônias se tornaram Estados soberanos a partir da revolução de 1776 e transcorreram um importante traço histórico para formar a união que é hoje os EUA (JELLINEK, 2000, p. 751).

A estrutura da confederação não atendeu, como se esperava, aos interesses dos Estados recém-independentes. O pacto confederativo não se subsistia com a promoção individualizada da soberania de cada Estado confederado. Obtenção e repartição de recursos, bem como as deliberações dos Estados se tornavam cada vez mais inviáveis diante desse quadro. A realidade fiscal da confederação americana se tornara também bastante caótica. Uma vez que a confederação estava impedida de legislar para os cidadãos de âmbito nacional, podendo apenas fazer deliberações destinadas aos Estados confederados, ficava sem poderes para impor tributos.

A criação da Federação, portanto, pela Convenção de Filadélfia de 1787, revela um ambiente de muita luta e resistência às forças externas colonizadoras, ao contrário do que se idealiza como fruto de um esforço patriótico e de sentimento unificador.

Na nova forma de Estado proposta não se permitiria mais o direito de secessão. Não se admitiria mais a instabilidade causada pelas ameaças de separação e constante fragilidade diante de iminentes ataques britânicos. A união dos Estados passa a ser confirmada por uma Constituição e não mais por um tratado internacional. Para tanto, cada Estado confederado cedia parcela de sua soberania para um órgão central, o qual representaria a centralização e a unificação dos membros confederados. No Estado Federal, as atribuições da União e das unidades federadas subnacionais são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Ao menos, aparentemente, não há hierarquia entre a União e as unidades federadas, cada qual imbuída de sua competência por previsão constitucional. É por essa razão que a formação da Federação dos EUA decorreu de um movimento centrípeto, de fora para dentro, de modo que Estados soberanos, ao cederem parcela de sua soberania, convergiram para a formação de um novo.

Em suma, a necessidade de construção de um pacto de robustecimento para defesa e para preservação das bases da autonomia política e administrativa fez com que as 13 Colônias Americanas, entes recém independentes, estabelecessem o modelo federalista moderno.

A experiência norte-americana fincou as raízes do atual modelo federal democrático copiado por diversos Estados, contendo inúmeras características marcantes que se fazem vivas até os dias de hoje (STEPAN, 1999).

Ainda sobre a temática posta, relevante destacar que a grande inovação da Constituição norte-americana foi a construção do federalismo centralizado, uma fórmula associativa que criou um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos Estados-membros. Características institucionais fundamentais para a manutenção da independência do governo central, em oposição à sua dependência dos Estados-membros na fórmula prévia da Confederação (ARRETCHE, 2001, p. 23-31).

Fazendo-se um salto histórico para analisar o surgimento da federação brasileira, tem-se que a Proclamação da República no Brasil, em 1889, inaugurou o federalismo no país. Anteriormente, o Brasil era um Estado Unitário com a monarquia. A um só tempo, criou-se a república e a federação com o golpe militar de 1889 – uma tentativa de adaptar a já secular realidade americana àquela realidade brasileira.

Ao passo em que, em terras norte-americanas, a união para a formação do Estado deu-se entre 13 unidades, no Brasil, ocorreu de um Estado se dividir em 17 – no primeiro momento –, com a posterior criação de outros tantos. É o exemplo clássico de uma “federação centrífuga”, uma vez que o poder partiu do centro e as competências foram passadas para os Estados-membros desta Federação. Não se discute que a federação brasileira é tão federação quanto a americana, mas certamente o processo centrífugo e centrípeta reconhecem maiores ou menores poderes aos entes federados.

Por tal razão, reconhece-se até hoje que, na Federação Americana, os Estados-membros são mais fortes que na Federação Brasileira. Entende-se como razão principal deste fortalecimento o processo histórico de proclamação da República no Brasil e as subsequentes mudanças do federalismo. Em outras palavras, a inadequação do modelo federalista norte-americano à realidade brasileira se traduz pelo fato de que os entes subnacionais americanos, ao tempo da federalização, já eram soberanos e, a partir disso, autonomamente decidiram em que medida limitariam sua soberania em favor do poder central.

Naquela realidade inicial americana, as principais competências em matérias de soberania eram dos Estados-membros em maior grau e, as da União, em menor grau. Em verdade, as autoridades estaduais eram mais importantes que as federais. Os “governadores” tinham muito mais poder que a União. Essa realidade, no entanto, foi sendo alterada com o passar do tempo, e novas competências foram sendo atribuídas à União, motivo pelo qual, hoje, nos EUA, a mesma é muito mais forte que no passado. Prova disso, dar-se-ia com a limitação da atuação federal pela própria manifestação da Suprema Corte Americana ao demonstrar a incompetência da intervenção federal em matérias de interesse local, ou incompetência para legislar (LOSADA, 2008, p. 16).

Hodiernamente, em atenção ao princípio da cooperação, tornou-se comum a distribuição de competências compartilhadas e concorrentes entre a União e os entes federados. Porém, saber em que medida o cooperativismo é destinado a subsidiar as fragilidades de certos entes federados, ou se apenas serve para constituir uma federação cooperativa aparente.

No Brasil, a realidade do federalismo é marcada pela vulnerabilidade dos membros subnacionais. Por essa razão, em tese, uma federação centrífuga tende a favorecer a União, enquanto que, em uma federação centrípeta, os entes periféricos detêm maior parcela de poder, porque são eles que determinarão em que medida sua soberania será limitada (HORTA, 1999,

p. 306-307).

O exemplo americano revela-se importante não apenas pelo protagonismo histórico em conceber uma federação, mas porque também é ele quem revela uma das facetas do federalismo cooperativo, decorrente do federalismo dual.

Em breve explicação, o federalismo dual pauta-se pela não interferência do governo central no domínio econômico, o que garantiria às unidades federadas e à União a plena soberania. O federalismo dual apresenta maior rigidez distintiva entre as competências e autonomias entre os entes federados, e entre estes e a federação. Pauta-se em uma teoria liberal de federação, de modo a manter a igualdade entre os seus membros sem atribuir à União competência para gerenciá-los ou sobrepor-lhes interesses políticos próprios (BAGGIO, 2006, p. 35). Esse modelo vigorou por bom tempo nos EUA, até que as crises econômicas e políticas do século XX – marcadas pelo *crash* na bolsa de valores em 1929 – demandaram novas atribuições ao Estado nacional, como a intervenção mais ativa com intuito de garantir o bem-estar social. Nesse momento, o equilíbrio entre o poder estadual e o poder nacional foi completamente alterado. Cada vez mais, o sistema americano foi sendo caracterizado pela supremacia do poder central (BAGGIO, 2006, p. 35).

Essa necessidade coordenativa, a fim de possibilitar uma maior intervenção do Estado nos interesses privados, levou naturalmente a uma maior concentração de competências organizativas e integralizadoras no poder central, quebrando com a estrutura rígida de competências incomunicáveis do sistema federalista dual. Essa transição marca o surgimento do federalismo cooperativo na realidade norte-americana, e, por conseguinte, da centralização da organização e planejamento da ação estatal no plano federal, com o fim de promover o bem-estar social. Não é proposta do federalismo cooperativo, contudo, a absoluta desconsideração da autonomia dos entes federativos em prol do poder central.

No que concerne a atual realidade brasileira, percebe-se um cenário de forte desequilíbrio na esfera administrativa entre os entes subnacionais e a União. Uma forte descentralização político-administrativa contrasta com uma excessiva centralização regulatória na União.

O esboço histórico do federalismo no EUA e sua breve comparação com o Brasil demonstram que o federalismo não pode utilizar como paradigma qualquer modelo. As peculiaridades e escolhas de cada nação são sempre a acomodação das forças reais de poder (LASSALLE, 2015, p. 375), que cimentaram a formação da carta constitucional. Em razão disso, o federalismo retratado na constituição espelha o processo de acomodação dos poderes internos da nação, de forma a compatibilizar e harmonizar os entes periféricos com o poder central. A relação entre esses centros de poder é, por natureza, dinâmica e mutável, dada a sua influência por fatores jurídicos, mas sobretudo políticos, econômicos e culturais, conforme se verifica no histórico do federalismo brasileiro.

## Breve histórico do caso brasileiro

A história constitucional do Brasil inicia-se com a Constituição de 1824, expressamente centralizadora, uma vez que fora imposta pelo Imperador. Conquanto seja espelho da

monarquia, há expressa menção das províncias no art. 2º (BRASIL, 1824)<sup>1</sup> como fator apenas de divisão territorial. Entretanto, como resultado de movimentos liberais, fora editada a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 (BRASIL, 1840), que defendia limites aos poderes do imperador e maior autonomia das províncias. Inicialmente, a autonomia prevaleceu, autorizando as províncias a criarem a Assembleia Legislativa, impostos, e nomeação dos funcionários. Todavia, esse suspiro de autonomia durou pouco, eis que em 1840 foi instituída a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840 (BRASIL, 1840), cassando o direito legislativo das províncias e restringindo sua autonomia.

A segunda Constituição brasileira marca outro movimento: em 1891, é decretada a primeira constituição do regime republicano, reflexo da expulsão da família real portuguesa, que tem como movimento essencial a descentralização, no clamor contrário à centralização de poder da época da monarquia. Movimento que se iniciou no ano de 1889, com a Declaração da Independência, cujo Decreto n.º 01, de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), em seus artigos 1º ao 3º dispuseram a forma de federação<sup>2</sup>, com a autonomia das províncias, cuja denominação passou a ser Estados-membros. Como reflexo da autonomia dos Estados-membros, os governadores passaram a ser eleitos, e os Estados-membros poderiam legislar sobre tributos, com generosa autonomia.

Com a crise de 1929, ocasionada pelo *crash* na bolsa de valores, eclode a Revolução Brasileira de 1930, com a retomada do governo nacional brasileiro e centralização da federação, marcado pelo governo varguista. A Revolução de 1930, que precedeu a Constituição de 1934, teve por essência confrontar as forças das oligarquias regionais da República Velha, instituindo o Governo Provisório (1930-1934), presidido por Getúlio Dorneles Vargas, que anulou a Carta Constitucional de 1891.

Muito embora precedida por um governo provisório absolutista, a Constituição de 1934 preserva formalmente o federalismo no art. 1º (BRASIL, 1934)<sup>3</sup>, porém, com uma nova roupagem, intensamente marcada pela centralização do poder na União.

No movimento constitucional subsequente, qualquer resquício de federalismo é afastado, com a criação do Estado Novo, na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937)<sup>4</sup>. Conhecida historicamente como a Constituição Polaca, por se inspirar no regime fascista da Polônia, não tinha a propagada separação de poderes, seja sob a visão tripartite do Judiciário, Executivo e Legislativo, seja a diluição do poder entre os demais entes federados, pois fora marcada pela centralização de poder no governo central, bem como o autoritarismo. O federalismo cooperativo – iniciado na carta precedente – não passa de mera menção formal, pois fora retirada a autonomia dos Estados-membros, sendo instituído um Estado Unitário, ou, como alguns definem, o federalismo orgânico, que torna os entes subnacionais meros órgãos do poder central.

1 “Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.”

2 “O Governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:

Art. 1º: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.”

Art. 2º: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.”

Art. 3º: “Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.”

3 “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 regime representativo, a República Federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.”

4 “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 partir de 1964, a visão centralizadora ecoou no esquecimento as necessidades e desigualdades regionais, muito embora houvesse, naquele período, o incentivo à industrialização (BERCOVICI, 2003, p. 29-30). Diante do histórico constitucional discorrido, constata-se que o Brasil conviveu, preponderantemente, com o federalismo orgânico, centralizador ou mesmo inexistência de federalismo, em face de um Estado efetivamente unitário, como consequência dos regimes autoritários.

Por outro lado, o federalismo cooperativo, marcado pela descentralização fiscal, sempre esteve atrelado ao processo de redemocratização no Brasil, iniciado como reação ao excesso de poder do governo central no período posterior a 1964. Este movimento de união entre democracia e federalismo é perceptível antes mesmo da CF/1988. O ano de 1982 foi marcado pelas eleições diretas para os governos estaduais, após anos de intervenção federal na escolha dos governantes dos Estados-membros.

Os anseios democráticos e desejo de eleições diretas para a Presidência da República renovaram a guinada pela descentralização federativa. As pretensões populares resultaram na edição de atos de promoção da democracia, como a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a concessão de anistia aos crimes políticos. No mesmo caminho, também foram praticados atos característicos do anseio de descentralização tais como o estabelecimento da competência dos Estados-membros sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985).

Como fruto dos movimentos democráticos acima sintetizados, tem-se a promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988), cujo teor deixa claro o federalismo cooperativo como condição *sine qua non*, no sentido de que a democracia prescinde da descentralização dos poderes no plano horizontal e vertical para existir em seu aspecto material e não apenas figurativo.

## **Federalismo no Brasil a partir da Carta Magna de 1988 e sua evolução**

A Lei Maior de 1988, mais especificamente no *caput* do seu artigo primeiro, externa que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Da simples leitura do mencionado texto, conclui-se que o modelo federalista adotado pelo constituinte de 1988 é protegido em face de quaisquer atividades que tentem abolir-lo.

O pacto federativo e sua tenacidade revela-se na classificação como cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, I, da CF/1988 (BRASIL, 1988), pois não poderá ser objeto de deliberação que visa abolir a forma federativa.

Mergulhando ainda mais sobre a realidade nacional, através da análise do *caput* do art. 18 da CF/88, observa-se que a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos estes entes federativos autônomos. Tal autonomia encontra-se dissecada em 4 pontos característicos, quais sejam: a) auto-organização; b) autogoverno; c) autoadministração; e d) autolegislação.

Dessa forma, o modelo federativo estabelece cooperação entre os entes sem que haja, contudo, usurpação da autonomia. Há a União, que responde pelo país como um todo, mas, dentro de sua organização, há espaço para que cada ente possa se posicionar política e

administrativamente de acordo com suas peculiaridades. Por isso, leciona-se que os entes federativos são autônomos, nos limites de suas competências, constitucionalmente definidas, delimitadas e asseguradas.

Em teoria, entendeu-se que a Carta Constitucional de 1988 instituiu uma aliança federativa cooperativa, cujo alicerce estaria calcado numa relação mais igualitária entre os entes federativos, os quais têm suas respectivas competências constitucionalmente distribuídas, consoante a predominância dos interesses envolvidos.

Inobstante a Lei Maior de 1988 ter instituído uma divisão espacial do poder entre os 4 entes federativos, cuja estrutura é indissolúvel, é patente que, na vida real, não se alcançou o pretendido sucesso. A mudança do federalismo centrípeto para o federalismo cooperativo ainda está longe de se concretizar efetivamente.

Analisando o cenário do atual federalismo e a cooperação entre os entes federados, não é exagero dizer que a CF/1988, no que se refere à tentativa de inclusão do federalismo cooperativo, realizou mais mudanças formais que verdadeiramente substanciais acerca do partilhamento e descentralização do poder da União.

Ao contrário do que se pode imaginar, a atribuição taxativa das competências privativas da União, pelos artigos 21 e 22 da CF/1988, não cria um cenário favorável amplo de poderes e competências aos entes subnacionais. Em verdade, a leitura acurada de tais dispositivos revela a clara concentração de poderes no ente federal.

Por um lado, o artigo 21 da CF/1988 trata das competências administrativas exclusivas da União – não passíveis de delegação aos outros entes federativos –, ao passo que o artigo 22 da CF/1988 enumera as competências legislativas privativas da União, sendo algumas delas: editar as leis de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (inciso I); legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (inciso IV); sobre comércio exterior e interestadual (inciso VIII); sobre trânsito e transporte (inciso XI); legislar sobre seguridade social e diretrizes e bases para a educação nacional (incisos XXIII e XXIV) (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Como se vê, a extensa atribuição desses dispositivos denota o caráter centralizado e avesso à autonomia federativa dos Estados-membros, DF e Municípios, restando parco o acervo dos entes federados em matérias de competência e atribuições.

Uma questão central que justifica a característica eminentemente formal do cooperativismo traduz-se com o estabelecimento de competências concorrentes e comuns dos entes da federação. O estabelecimento de tais premissas, à medida em que possibilita a atuação dos três entes federativos, propicia uma mitigação da atuação conjunta. Isso porque, quando são estabelecidas competências comuns – a exemplo do que estabelece o art. 23, parágrafo único, da CF/1988 –, adota-se o critério de cooperação obrigatória. Ou seja: os entes federativos subnacionais ficam à mercê da atuação da União. Caso esta se proponha a disciplinar determinada matéria (legislativa ou administrativamente), os Estados-membros, DF e Municípios devem a ela se sujeitar ou apenas se recompensar com uma autonomia suplementar para disciplinar a matéria.

Em suma, o modelo federalista adotado pela CF/88, na verdade, apresenta, ao longo dos anos, uma perspectiva duramente centralizadora, o que, por óbvio, se traduz na criação de uma

musculatura bem mais densa da União em relação aos demais entes federativos, em termos de competência constitucional.

Tal realidade pode ser facilmente verificada, por exemplo, na ordem jurídico-constitucional, já que a centralização excessiva não raro decorre de decisões do STF, a quem toca definir o limite das autonomias dos entes federativos. E, nesse mister, a Corte Constitucional, garantidora do pacto federativo, encontrou um grande aliado em favor da centralização que dificulta a autonomia dos estados e municípios, precisamente o “princípio da simetria” (ARAÚJO, 2009).

## **A mitigação do modelo centralizador por meio da atuação do Supremo Tribunal Federal**

Na lição de José Afonso da Silva (2009, p. 696), se a Constituição atribui ao Poder Público o controle das ações e serviços de saúde, significa que sobre tais ações e serviços tem ele integral poder de dominação que é o sentido do termo controle, mormente quando aparece ao lado da palavra fiscalização.

A atuação no campo da saúde diz respeito ao sistema único de saúde, integrado por uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever de relação jurídica que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é ainda um direito coletivo. O sistema único de saúde implica ações e serviços federais, estaduais, distritais (DF) e municipais, regendo-se pelos princípios da descentralização, com direção única em cada esfera de governo, de atendimento integral, com prioridades para atuações preventivas e da participação da comunidade, o que confirma seu caráter de direito social pessoal, de um lado, e de direito social, coletivo, de outro.

O Princípio da obrigatoriedade da ação estatal ensina que todos os entes federativos devem prevenir, por todas as vias possíveis, as ameaças à saúde pública.

A Lei Maior de 1988, externa que o dever de garantir a saúde é incumbência solidária dos entes federativos, já que estes, sem exceção, podem legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII) e devem “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II).

Sobre a temática posta, importante destacar que a Constituição Federal de 1988, mais especificamente no seu artigo 24, estabeleceu a competência concorrente entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, isto é, compete aos entes federativos legislar simultânea e harmonicamente sobre matéria atinente ao direito à saúde.

A conclusão lógica da simples análise dos mandamentos constitucionais acerca da temática posta é que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de cooperação entre todos os entes federativos em prol das medidas legais garantidoras da vida e da saúde de todos os cidadãos, o que, por si só, legitima as ações dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, além da União.

Não obstante o citado alhures, até período recente, quando havia um conflito de medidas legais entre a União e os demais entes federativos, no que tange à matéria de competência

constitucional, o STF, através de seus julgados, vinha reafirmando com bastante assiduidade em seus julgados o centralismo do modelo federalista nacional.

Contudo, a situação atípica oriunda da pandemia de COVID-19 impulsionou os demais entes federativos a desempenharem com mais veemência papéis estabelecidos na CF/88, os quais foram ratificadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em março de 2020. A Corte Máxima, em decisões históricas, assegurou aos governos estaduais e municipais o exercício de suas atribuições, propiciando a adoção e/ou manutenção de medidas restritivas durante este período excepcional.

A decisão do STF, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, reiterou a gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19, objetivando a efetivação da proteção à saúde e à vida, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para a efetivação das atividades do SUS. Ficou evidente na decisão que os entes federados possuem direitos originários de soberania constitucionalmente iguais ao governo nacional, demonstrando a necessária ampliação da cooperação entre os três poderes como instrumento essencial e viabilizador dos mecanismos constitucionais que ancoram o equilíbrio institucional e a manutenção da harmonia e independência entre os poderes essenciais ao combate da pandemia.

Em sentido similar, o STF, através da ADI nº 6341, reafirmou a competência concorrente dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, declarando que o exercício de competência federal sobre normas de proteção à saúde não obsta a dos demais entes federativos de disciplinarem de maneira diferente, nos moldes do art. 198, I, da Constituição Federal.

O STF decidiu que, não obstante a inexistência de medida de restrição federal, governos estaduais poderão deliberar em sentido contrário. É fundamental, de um lado, que Estados exerçam o respectivo “espaço de autonomia constitucional” estabelecido na Constituição Federal e, de outro lado, que o STF, instância fiadora do pacto federativo, revise a tônica de sua interpretação centrípeta e centralizadora do nosso federalismo, formalizada no princípio da simetria, para assegurar o pleno exercício do constitucionalismo estadual e das respectivas competências constitucionais (CONTINENTINO, 2020).

## Conclusão

De tudo que fora exposto ao longo do presente artigo, restou evidenciada a importância do papel do STF na redefinição do modelo federalista adotado no Brasil, principalmente na seara da saúde.

Apesar da Carta Magna de 1988 trazer no seu bojo à intenção de implementação de um federalismo cooperativo entre todos os entes federativos, as situações concretas, inclusive legitimadas pelo posicionamento do STF na análise de demandas judiciais, sempre conduziram à uma concentração maior de atribuições por parte da União.

A excepcionalidade, principalmente a partir da eclosão dos efeitos da pandemia da COVID-19, começou a ditar a forma como o STF vem reanalizando, através de casos concretos, o modelo federalista que vigora no Brasil desde a entrada em vigor da Carta Magna de 1988, qual seja, centralizador.

Obviamente que o elemento impulsionador da releitura pelo STF do modelo centralizador do federalismo nacional, gerado no período da pandemia, foi a constante desavença entre o governo federal e os governos dos demais entes federativos no estabelecimento das medidas necessárias ao enfrentamento das consequências do coronavírus.

Ao que tudo indica, estamos trilhando um caminho de concreto reconhecimento da autonomia de todos os entes federativos, nos termos das competências constitucionais, com uma consequente mitigação de um modelo federalista centralizador, isso tudo, por meio de uma postura mais cooperativa advinda do STF.

## Referências

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ARNOLD, Rainer *apud* RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: **Condições de possibilidade e características essenciais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo em Perspectiva. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 23-31. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acessado em: Fev. de 2023
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 35.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro**. Revista de direito sanitário - USP, vol. 3, n. 1, P. 13-28, março de 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>. Acesso em: 10 de dezembro de 2022.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Ed Livraria do Advogado, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico - institucional**. 2001. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D.. *The Theory of Public Choice - II*. Ed. revisada da obra “*The Theory of Public Choice*” (1972). Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.

CAFFARATE, Viviane Machado. **Federalismo: uma análise sobre sua temática atual**. Teresina, Jus Navigandi, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3249/federalismo-uma-analise-sobre-sua-tematica-atual>>. Acesso em: 01/02/2023.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras – Volume VI – 1967**. 3ª Ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2012.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **Estamos diante de um novo Federalismo?**. Migalhas, 2020. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio-constitucional-estamos-diante-federalismo-brasileiro#sdfnote5sym>>> Acesso em 05/02/2023)

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Tratado teórico e prático dos contratos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 5.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2014, p. 481.

DOMINGUES, José Marcos. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Revista Nomos, Ceará, v. 26, p. 137-143, mai. 2007.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1998**. São Paulo: Saraiva, 1990.

GOMES, Marcus Olívio, e col. **Direito financeiro e jurisdição constitucional**. Curitiba: Juruá, 2016.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Enap, 2019.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais**. Rev. Serv. Público Brasília 69, ed. especial “Repensando o Estado Brasileiro”, P. 85-122, dez. 2018.

HABERMAS, Jurgen. In. CALHOUN, Craig. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (MA): Massachusetts Institute of Technology Press, 1992.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Delrey, 1999.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Granada: Comares, 2000

KARNAL, Leando et al. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. – São Paulo: Contexto, 2007.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?**. Traduzido por Walter Stonner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LIZEIRO, Leonam. **Federalismo no Pensamento Político**. Andradina: Meraki, 2019

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução Julio Fischer. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à constituição do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONCA, Ricardo Fabrino. **Antes de Habermas, para além de Habermas: uma abordagem pragmatista da democracia deliberativa**. Revista Sociedade e Estado, v. 31, n. 03, P. 741-768, setembro/dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v31n3/0102-6992-se-31-03-00741.pdf>. Acesso em: 29 de janeiro de 2023.

MENEZES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999.

PONTES DE MIRANDA. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. t. II.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo: Condições de possibilidade e características essenciais**. Revista de Informação legislativa, Brasília, a. 49, n. 193, P. 21- 30, jan./mar. 2012.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **Brasil republicano: o tempo do liberalismo oligárquico - da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p. 83.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Editora Livraria do Advogado, 2011.

SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: << <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/69893/000718994.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>>. Acesso em 28/01/2023

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia**: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos, Dados. v.42 n.2 Rio de Janeiro 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt>. Acesso em: Fev de 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 14. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLÍMPIO, Telmo; FERNANDES, Wanny. **O poder moderador e a supremacia executiva após 1988**. artigo elaborado no âmbito do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI) vinculado à Faculdade Nacional de Direito (FND) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). 2013. Disponível em: <<<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=01600ecc17d3094e>>>. Acesso em: 28 jan. de 2023.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

### *Legislação*

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 07 Fev de 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>>. Acesso em: 07 Fev de 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: << [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>>. Acesso em: 07 Fev de 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: << [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>>. Acesso em: 07 Fev de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n. 191-A, de 05 out. 1988.