

**CENTRO DE ENSINO SUPERIOR LTDA
CESREI FACULDADE
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

WESLEY SILVA OLIVEIRA

**MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE
OS ENTES FEDERADOS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID 19.**

**CAMPINA GRANDE-PB
2022**

WESLEY SILVA OLIVEIRA

**MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE
OS ENTES FEDERADOS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID 19.**

Trabalho monográfico apresentado à
Coordenação do Curso de Direito da Faculdade
Reinaldo Ramos - FARR, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Me. Jardon Souza Maia.

**CAMPINA GRANDE-PB
2022**

O48m

Oliveira, Wesley Silva.

Modelo federativo brasileiro: conflitos de competência entre os entes federados no enfrentamento da pandemia da COVID 19 / Wesley Silva Oliveira. – Campina Grande, 2022.
58 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Cesrei Faculdade, Centro de Educação Superior Cesrei Ltda., 2022.

"Orientação: Prof. Me. Jardon Souza Maia".

1. Estado Brasileiro. 2. Neoconstitucionalismo. 3. Federação Brasileira – Conflitos. 4. Pandemia da COVID-19. I. Maia, Jardon Souza. II. Título.

CDU 342.1(81)(043)

WESLEY SILVA OLIVEIRA

**MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE
OS ENTES FEDERADOS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID 19.**

Aprovado em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Jardon Souza Maia.

CESREI FACULDADE
(Orientador)

Prof. Me. Rodrigo Araújo Reul

CESREI FACULDADE
(1º examinador)

Prof. Me. Nájila Medeiros Bezerra

CESREI FACULDADE
(2º examinador)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de render graças a Deus, que me auxiliou ao longo da minha vida, e dentre outras bênçãos, me deu saúde e disposição para correr atrás dos meus objetivos.

Agradeço também a minha Mãe, Rosângela, guerreira e batalhadora, que sempre prezou em me possibilitar a melhor educação possível. Me estimulando a buscar e seguir os caminhos dos estudos.

Aos meus familiares, minha irmã Emily Gabriely, e principalmente a minha amada noiva, Laryssa, que sempre acreditou e acredita no meu potencial, me motivando a sempre perseverar na busca dos meus sonhos.

A meu orientador, professor Jardon, o qual me trouxe uma importante luz para abordar o presente tema, em uma disciplina que sou apaixonado. Também agradeço pelo auxílio na orientação do trabalho.

Aos meus colegas de sala, do grupo “Cartoleiros”, que contribuíram para a realização de um curso de maneira mais suave e agradável possível.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos amigos que fiz graças ao curso de direito: Amanda, Anna Luísa, Maria Eduarda, Kleber, Daniel, Marlon. Amigos que, com toda a certeza, levarei por toda a minha vida.

*“Nenhuma alta sabedoria
pode ser atingida sem uma
dose de sacrifício”*

(As Crônicas de Nárnia)

RESUMO

No Brasil, a adoção do modelo federativo como forma de Estado tem algumas controvérsias práticas no decorrer de sua história. Com o acontecimento de uma pandemia a nível mundial, a sensibilidade na federação brasileira se mostrou ainda mais presente, tendo em vista a necessidade de um maior ativismo dos entes da federação na elaboração de medidas de enfrentamento ao vírus da COVID-19. Por isso, no presente estudo tem-se o tema: “Modelo Federativo Brasileiro: Conflitos De Competência Entre Os Entes Federados No Enfrentamento Da Pandemia Da Covid 19”. Vale destacar que, a presente pesquisa tem como objetivo a análise das peculiaridades da forma de Estado adotado no Brasil, com isso, entender como se possibilitou os conflitos de competência ocorridos sobre as medidas tomadas pelos entes federados, no combate à pandemia. Tendo como método uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida predominantemente através de um viés qualitativo, o presente trabalho contém 5 (cinco) capítulos, os quais tratam de uma evolução de conteúdo que vai desde a explicação das formas de Estado até a alternativas de resolução de conflitos de medidas tomadas pelos entes federados na pandemia, buscando o entendimento prático, por meio de variados e renomados autores da doutrina constitucional e da ciência política, que de modo resumido, aponta que um dos principais fatores que resultou na sensibilidade da federação brasileira foi sua composição e evolução histórica. Com uma importância prática não só para o campo jurídico, mas também para a seara social, o presente tema reflete dúvidas que se surgiram no decorrer da crise pandêmica, tendo em vista que as medidas conflituosas geraram consequências não só jurídicas, mas também nos demais setores da sociedade, durante o período pandêmico. Ao término do Estudo, por meio da análise do modelo federativo brasileiro, foi possível a compreensão da motivação dos conflitos de competência entre os entes federados no combate a pandemia, além de compreender as soluções adotadas para a resolução dos citados conflitos, a luz do neoconstitucionalismo.

Palavras chave: Federação brasileira. Conflitos. Neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

In Brazil, the adoption of the federative model as a form of State has had some practical controversies throughout its history. With the event of a global pandemic, sensitivity in the Brazilian federation was even more present, given the need for greater activism by the federation entities in the elaboration of measures to combat the COVID-10 virus. Therefore, there is the theme: "Brazilian Federative Model: Conflicts of Competence Between Federated Entities in Facing the Covid 19 Pandemic". It is worth mentioning that the present research aims to analyze the peculiarities of the form of State adopted in Brazil, with this, to understand how the conflicts of competence occurred on the measures taken by the federated entities, in the fight against the pandemic. Having as a method a bibliographical research, developed predominantly through a qualitative bias, the present work contains 5 (five) chapters, which deal with an evolution of content that goes from the explanation of the forms of State to the alternatives of resolution of conflicts of Measures taken by federated entities in the pandemic, seeking practical understanding, through various and renowned authors of constitutional doctrine and political science, which in summary, points out that what resulted in the sensitivity of the Brazilian federation was its composition and historical evolution. With practical importance not only for the legal field, but also for the social field, the present theme reflects doubts that arose during the pandemic crisis, given that the conflicting measures generated not only legal consequences, but also in other sectors. of society. At the end of the Study, through the analysis of the Brazilian federative model, it was possible to understand the motivation of the conflicts of competence between the federated entities in the fight against the pandemic, in addition to understanding the solutions adopted to resolve the aforementioned conflicts, in the light of neoconstitutionalism.

Keywords: Brazilian Federation. Conflicts. Neoconstitutionalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 FEDERAÇÃO E A SUA HISTÓRIA	13
1.1 FORMAS DE ESTADO.....	13
1.2 PRINCIPAIS ASPECTOS HISTÓRICOS DA FEDERAÇÃO NO DIREITO COMPARADO.	15
1.3 FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	18
1.3.1 Síntese histórica.....	19
1.3.2 Características	21
2 COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS.....	24
2.1 MODELOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	24
2.2 BREVE SÍNTESE DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS, À LUZ DA CRFB/88.....	26
2.2.1 Competências Materiais (ou administrativas).....	27
2.2.1 Competência Legislativa	28
2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE.	30
3 ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID 19.....	32
3.1 CRISE PANDÊMICA CAUSADA PELO CORONAVÍRUS	32
3.2 A NECESSIDADE DOS DECRETOS REGULAMENTARES NO ENFRENTAMENTO DO PERÍODO PANDÊMICO.	33
3.3 CONFLITOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID 19.....	35
3.3.1 União x Estados	35
3.3.2 Estados x Municípios	38
3.3.2.1 Decreto regulamentar do Estado da Paraíba x Decreto regulamentar do Município de Campina Grande.	39

4 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ANÁLISE DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DOS ENTES NO COMBATE À PANDEMIA.....	41
4.1 AUTONOMIA DOS ENTES	41
4.2 COMPETÊNCIA PRIVATIVA NA ORDEM DO DIREITO PRIVADO.....	44
5 ALTERNATIVAS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS, À LUZ DO NEOCONSTITUCIONALISMO	46
5.2 HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL.....	47
5.2.1 Métodos e princípios de interpretação aplicáveis.....	48
5.2.2 Ponderação de Normas (Princípios)	51
5.2 UTILIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA	51
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

Ao decorrer da história do Brasil, algumas formas de Estado foram adotadas, sendo o período colonial e o imperial marcados pela centralização de poder em posse de uma única figura de controle do país, características de uma forma de Estado Unitária. Com a implementação da República no Brasil, houve uma evolução quanto à forma de Estado, o que era unitário se transformou em um modelo de Estado Composto, mais precisamente, uma forma de Estado Federativa, sendo então, caracterizada pela descentralização/fragmentação do poder, posto na figura dos entes federados: União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal. Ocorre que com o passar dos anos, desde a instituição da forma federativa no Brasil até os dias atuais, houve um agravamento na relação entre os entes, gerando uma sensibilidade que traz consequências práticas para atuação dos Entes e consequentemente para os diversos setores da sociedade brasileira. Deste modo, com o acontecimento de uma pandemia mundial tão gravosa, como a ocasionada pelo vírus da COVID-19, foi possível a observância de forma bem explícita, da sensibilidade no pacto federativo brasileiro, tendo em vista os conflitos de competência entre os entes, já que houve uma maior necessidade, durante a crise pandêmica, de maior intervenção e regulamentação dos entes para o combate à pandemia e aos efeitos decorrentes dela, pondo em prática a execução de suas competências previstas na Constituição Federal.

Portanto, o presente estudo tem o objetivo geral analisar o modelo federativo Brasileiro, suas peculiaridades e características, e entender como se possibilitou os conflitos de competência entre os Entes Federados no enfrentamento da pandemia. Já como objetivo específico, visa abordar o papel fundamental do Supremo Tribunal Federal na temática, além de apontar algumas resoluções para estes conflitos, a luz do Neoconstitucionalismo. Desta maneira, o estudo estabelece como problemática a seguinte pergunta: “Tendo em vista as características do modelo federativo brasileiro, quais as soluções aplicáveis para a resolução dos conflitos nas medidas tomadas pelos entes federados, no âmbito do enfrentamento do vírus da COVID-19?”.

Vale destacar que, a importância da análise da temática proposta por este presente trabalho, fica evidente, ao passo que em decorrência do conflito das medidas elaboradas entre os entes, foi possibilitado efeitos que foram sentidos nos

variados setores da sociedade brasileira, como por exemplo, na economia e na saúde. Portanto, o estudo do presente assunto é justificável pelo interesse jurídico e social sobre esses fenômenos acontecidos, trazendo uma compreensão de maneira simples para algo que gerou dúvidas durante a pandemia.

No que se refere a metodologia utilizada, o presente projeto trata de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se de vários livros doutrinários, assim como decisões do poder judiciário para elucidar sobre o tema, sendo desenvolvida predominantemente através de um viés qualitativo, ou seja, uma pesquisa que busca as informações trazidas pelos livros, com um maior grau de profundidade. Sendo ainda, de caráter exploratório, pois possibilita ao leitor desta pesquisa um maior contato com tema, tornando algo mais explícito.

Quanto a organização referente aos capítulos, vale dizer que o presente trabalho é dividido em 5 (cinco) capítulos. O primeiro capítulo preza por uma abordagem histórica da federação, dispondo sobre as formas de Estado, sobre a Forma Federativa de Estado e suas características históricas no direito comparado, além de tecer comentários sobre a Federação Brasileira e suas características; já no segundo capítulo, a abordagem é em torno da Repartição de Competências, dispondo sobre os modelos de repartição de competências dos entes federados, e algumas competências previstas na Constituição Federal; já no terceiro capítulo, foi optado por uma abordagem mais contextual, explicando um pouco sobre a pandemia da Covid-19, e, de maneira breve, mas suficiente, como se deu a atuação dos entes federados no combate a pandemia; quanto ao quarto capítulo, é possível fazer uma análise dos principais e mais importantes posicionamentos do STF em ações que se analisavam conflitos de competência entre os entes federados no combate a pandemia; e por fim, o quinto capítulo apresenta alternativas de resolução de conflitos dos entes federados, a luz do neoconstitucionalismo, destacando a importância dos meios que a nova realidade constitucional possibilita.

1 FEDERAÇÃO E A SUA HISTÓRIA

A federação tem sua instituição direta em um contexto histórico recente, datado em 1787, porém, em outros períodos já se havia elementos instituídos em alguns povos, que hoje são marcas de um Estado Federal, "Nessa linha, podem ser identificados antecedentes do Estado federal desde as ligas formadas entre as cidades-estados gregas. Relação semelhante se estabeleceu, também, entre Roma e muitas das províncias anexadas ao Império." (BARROSO, 2022, p.1040). Tal Forma de Estado é oriunda de uma evolução importante na organização do Estado, servindo como modelo em vários Estados da sociedade atual, inclusive para o próprio Brasil.

Para se chegar em um melhor entendimento sobre o modelo federativo, deve-se analisar algumas outras formas de Estado e suas principais diferenças. Além desse fator, é importante compreender sobre as características do modelo federativo, e, as principais abordagens históricas no direito comparado até se chegar no direito pátrio brasileiro.

1.1 FORMAS DE ESTADO

O significado e o sentido do Estado são importantes focos de estudos em variadas áreas, como as ciências sociais e as jurídicas, devido ao seu grau de influência na sociedade e no direito como um todo. Servindo de debates para filósofos da antiga Grécia como Aristóteles, de defensores do contratualismo, como Thomas Hobbes, de naturalistas como John Lock e até estudiosos contemporâneos da Geopolítica e do Constitucionalismo.

Conforme define o dicionário Aurélio, o Estado é o conjunto dos poderes políticos duma nação ou governo. No mesmo sentido, o ilustre doutrinador José Afonso da Silva (2016), aponta um conceito estrutural sobre formas de Estado, aduzindo que é o modo de exercício do poder político em função do território. Continuando a sua fala, ao abordar sobre as espécies ou formas de Estado, o mencionado doutrinador aponta a presença de dois grandes gêneros "Estado Unitário" e "Estado composto", ainda sobre essas formas, José Afonso da Silva diz:

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se" ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente encontramos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados (SILVA, 2016, p. 101).

Tradicionalmente, a doutrina aponta, de forma resumida, três principais e importantes formas de Estado: a Unitária, a Federação (ambas anteriormente abordadas na concepção de José A. da Silva) e a Confederação, que pode ser inserida no conceito de "Estado composto". Quanto à confederação, pode-se ser caracterizada, de forma bem sucinta, como a reunião de Estados soberanos, que se reúnem e formam um só. Portanto, essa forma de Estado é marcada pela presença da soberania dos "Estados membros" que podem facilmente se separar do resto da confederação.

No que se diz respeito ao Estado Unitário, indo além da explicação de José A. da Silva, o professor André Ramos Tavares aduz que tal forma se apresenta como um Estado em que o poder está consolidado em um único ente. Prosseguindo com a temática, o mencionado professor comenta:

Basicamente, o Estado unitário foi a forma adotada originariamente, já que o poder real, os déspotas e os governos autoritários sempre foram marcados pela forte centralização do poder. O germe do Estado unitário está na concentração do poder nas mãos de um único homem ou órgão. (TAVARES, 2022, p.1888).

Em tal forma de Estado, apesar de unitário, é possível que o mesmo seja descentralizado, tal como ocorre com a confederação e Federação, mas ao contrário dessas formas de Estado composto, a divisão interna no modelo unitário é meramente administrativa, ou seja, a centralização de poder ainda pertencerá à figura de um único órgão, sendo esses membros divididos subordinados a esse órgão.

Prosseguindo, na concepção tradicional trazida pela doutrina, é apontada a forma do "Estado Federal" ou "Federação", adotado pelo Brasil e objeto do presente estudo, que já fora apontado anteriormente como uma espécie de "Estado Composto". André Ramos Tavares (2022), aduz que o Estado Federal se apresenta como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel,

dessa maneira o integrando, conceito esse que apresenta consonância com o defendido pelo mestre José A. da Silva. Abordando um conceito ainda mais detalhado, Paulo Gustavo Gonet Branco diz:

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. (BRANCO, 2021, p. 2383).

Portanto, o federalismo, ou mais precisamente, Estado Federal, “[...] é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas figuras do poder” (MALUF, 2019, p.378). Devendo ser frisado que, que o poder estará não necessariamente concentrado em dois entes, podendo ser em mais, como é caso da federação brasileira.

Partindo da leitura das obras: “Direito Constitucional Esquematizado”, do professor Pedro Lenza (2022), e “Curso de Direito Constitucional”, de André R. Tavares (2022), pode ser apresentada, resumidamente, seis principais tipologias de federalismo, as quais são: Federalismo por agregação e por desagregação; federalismo simétrico ou assimétrico; federalismo orgânico; federalismo de integração; federalismo de equilíbrio e o federalismo dual ou Cooperativo. Com foco no presente objeto de Estudo, as tipologias de federalismo aplicadas ao Modelo Federativo adotado pelo Brasil, serão abordadas no tópico 1.3 do presente trabalho.

1.2 PRINCIPAIS ASPECTOS HISTÓRICOS DA FERAÇÃO NO DIREITO COMPARADO.

Para se chegar na análise do modelo federativo do Brasil, faz-se necessária uma breve abordagem da referida forma de Estado em outras escolas do direito. Se valendo do direito comparado, pode-se citar vários exemplos de países que adotam e têm aspectos históricos importantes para o modelo federativo, porém, o presente estudo, se utilizará da abordagem de três países, os quais são: Estados Unidos da América do Norte, Alemanha e a Argentina.

Inicialmente, é essencial abordar aspectos históricos sobre a forma de Estado Federal do Estados Unidos da América do Norte, tendo em vista que, conforme bem

aponta Ingo Wolfgang (2021), a “invenção” e a primeira aparição concreta dessa forma de Estado, se deu com promulgação da constituição Federal do Estado Unidos, em 1787, sendo uma novidade mundial no âmbito dessas formas de Estado. Conforme aponta Pedro Lenza (2022), anteriormente à constituição de 1787, era adotado o modelo de confederação, onde os Estados Americanos confederados colaboravam a fim de protegerem das ameaças da antiga metrópole inglesa. Continuando a sua fala, a respeito dos desafios da adoção do Estado da confederação, o professor aduz: "No aludido pacto confederativo, permitia-se a denúncia do tratado a qualquer tempo, consagrando-se, assim, o direito de retirada, de separação, de secessão do pacto." (LENZA, 2022, p.1157). Desse modo, essa nova forma de Estado surgiu como uma solução para esses entraves do pacto confederativo, tendo em vista que com a nova Constituição Federal, não era permitida mais direito de secessão, devendo cada Estado ceder parcela de sua soberania para um órgão central, passando a ser autônomos entre si, dentro desse novo pacto federativo. Nesse Sentido, valiosas são as palavras do professor e ilustre ministro do STF, Luís Roberto Barroso:

Muitas das decisões políticas materializadas na Constituição americana foram soluções pragmáticas para os problemas enfrentados pela nova nação que surgia. Entre essas soluções estavam[...] a Federação, já que se impunha, não apenas a separação horizontal de Poderes, entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também uma repartição vertical de competências, resguardando poderes próprios para os Estados. (BARROSO, 2022, p.1041)

Continuando, Barroso (2022), ao comentar sobre esse aspecto histórico, aponta que se criou um poder central unificado, incumbido de exercer a soberania em nome de todos os integrantes da federação Norte-Americana, dotada de competências gerais, simultaneamente, também fora reservada competências para os Estados- membros, devendo ser exercidas com autonomia, ou seja, sem a interferência desse poder central. Características essas que influenciaram e estão bem presentes na atual federação Brasileira.

Quanto a análise do histórico do modelo federativo Alemão, tem a sua relevância para os debates acerca da temática, tendo em vista a contribuição histórica da Alemanha para o direito. De antemão, é importante salientar que a Alemanha como noção de “país Uno” conhecido nos dias atuais, só foi possível com

a unificação nacional de 1871, já que ao decorrer da história, conforme bem aponta TAVARES (2022), o território germânico era composto de principados, reunidos em um pacto de confederação.

Ademais, a Alemanha vivenciou e foi palco de um período tenebroso e sombrio na história da humanidade, entre 1933-1945, período que deixou o país conhecido como Alemanha Nazista, liderada e controlada por Adolf Hitler. O modo de condução de Hitler na Alemanha, levou o país a se tornar um Estado totalitário, ou seja, uma certa forma de Estado unitário, desfazendo o recente Estado Federal que tinha sido instituído no país. Com esse acontecimento, fica bastante claro a heterogeneidade entre a adoção da forma de Estado Federal com a centralização de poder em um único órgão, nesse sentido: “Realmente, é preciso observar que os Estados totalitários não toleram o esquema federalista, que implica a divisão de poderes e, pois, a oposição à concentração típica daqueles regimes.” (TAVARES, 2022, p.1911). Posteriormente e com o fim desse período de domínio nazista, a Alemanha ainda foi dividida em ocidental (capitalista) e oriental (socialista); a parte ocidental era marcada por ser uma República Federativa, já na parte oriental havia centralização de poder em um ente, o governo socialista. Em 1990, a Alemanha oriental funde-se com a parte ocidental, integrando assim, a República Federativa da Alemanha, forma de Estado que se mantém até os dias atuais.

Quanto à Argentina, assim como o Brasil e outras nações da América de Sul, foi marcada pela colonização por países europeus. No século XVI, em seus primeiros anos de colônia da Espanha, o país era dividido em capitanias entregues a pessoas de confiança do reino espanhol. Anos depois, já com a conquista de sua independência, o país tinha que viver com guerras civis internas com os territórios, sendo marcada pela adoção do Estado da confederação Argentina. Até que em 1853, os constituintes argentinos adotaram a forma federativa de Estado. Em breve comentário sobre o histórico da adoção do modelo federalista pela Argentina, o professor André R. Tavares menciona o seguinte:

A Constituição, logo em seu art. 1º, declara solenemente que a Argentina é uma república federativa. No art. 104, seguindo os padrões dos EUA, está consignado que “As províncias conservam todo o poder não delegado por esta Constituição ao Governo federal, e aquele que expressamente se tenha reservado por pactos especiais ao tempo de sua incorporação.” (TAVARES, 2022, p.1911)

Ainda vale destacar, que em uma análise do modo como se deu a adoção do modelo federativo desses três países, a Argentina demonstra similaridade com o Brasil, uma vez que a adoção se deu por um movimento centrífugo, ou seja, um Estado unitário centralizado descentralizando-se. Já a adoção do Estados Unidos da América do Norte pela forma de federação "[...] decorreu de um movimento centrípeto, de fora para dentro, ou seja, Estados soberanos cedendo parcela de sua soberania, em verdadeiro movimento de aglutinação." (LENZA, 2022, p.1159), razão essa que, como destaca o citado doutrinador, justifica a maior autonomia do Estados Norte-Americanos se comparado com a dos Estados-Membros Brasileiros; de igual modo, ou seja, centrípeto, se deu adoção pelo modelo federativo da Alemanha. Ou seja, "Contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial" (MALUF, 2019, p.388).

1.3 FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Conforme expõe o artigo 1º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Restando claro, a adoção no país do modelo federativo como forma de Estado. Dada sua importância, a carta magna ainda dispõe, em seu artigo 60, §4º, inciso I, que a forma federativa não poderá ser objeto de deliberação de propostas de emendas tendentes a aboli-la, se tratando então, de limite material ao poder reformador, ou seja, uma cláusula pétrea. Vale ainda destacar, que, só poderá haver alteração/modificação quanto as competências constitucionais dos entes federados, mas não o pacto federativo em si, desta maneira, as competências podem ser transferidas, seguindo o rito legal, para outros entes. Caso haja afronta ao mencionado pacto, haverá possibilidade de intervenção para reestabelecimento da ordem constitucional

Apesar de breves comentários acerca do modelo federativo brasileiro terem sido feitos nos tópicos anteriores, quando analisadas as formas de Estados e o histórico da federação no direito comparado; é necessária uma maior profundidade na citada forma de Estado adotada pelo Brasil, a fim de uma melhor contextualização do estudo dessa pesquisa.

1.3.1 Síntese histórica

Antes de entrar especificamente na adoção do modelo federal como forma de Estado, vale contextualizar o período em que o Brasil vivia quando da adoção do citado modelo.

O Brasil nasceu monárquico e unitário, sendo dividido por províncias, as quais não tinham autonomia alguma. Assim como a Argentina (analisada no item 1.2), essas províncias eram entregues a pessoas de confiança do reinado do país colonizador. Já durante o período imperial no país, logo após a proclamação de independência, surgiu-se a necessidade de a instituição de uma constituição para o Brasil, tendo em vista que “a política organizacional” do país foi bastante influenciada por ideais liberais. Como bem aponta TAVARES (2022) a proposta federativa como forma de Estado para o Brasil chegou a ser discutida na breve existência da assembleia constituinte, porém, com a citada assembleia sendo dissolvida pelo imperador, não seguiu adiante. Ao contrário, com a necessidade de manter unida a nação, que acabara de ser proclamada independente, foi-se adotar um modelo centralizador, ou seja, uma forma de Estado unitário.

A ideia de federalismo cresceu e chegou a ser discutida, depois da abdicação do imperador Dom Pedro I, porém, novamente não houve seguimento. Permanecendo a forma de Estado unitário até a queda do império. Com a insatisfação das oligarquias e dos militares com o centralismo imperial, aumentaram a pressão no Estado unitário, sendo fatores que levaram à proclamação da República. “Nessa linha, o federalismo foi adotado provisoriamente já no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, baixado pelo Governo Provisório, como já destacado. Essa opção foi confirmada pela Carta de 1891, (BARROSO, 2022, p. 1045). Quanto à confirmação da opção pela carta magna de 1891, Tavares diz:

A Constituição de 1891 dispôs, em seu art. 1º: “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (TAVARES, 2022, p.1948).

Apesar da adoção do modelo federativo, doutrinadores como André R. Tavares e Luís R. Barroso, sustentam e indicam que houve uma deturpação desse

modelo adotado, devido a alta aplicação das intervenções federais. Desse modo, apesar da constituição prever a forma de Estado como federalista, na prática, durante boa parte da república, havia centralização de poder. BARROSO (2022), aponta que a autonomia dos Estados- Membros foram reduzidas pelo governo federal (indicado pelos governos de São Paulo e Minas Gerais), criando um; certo tipo de subordinação.

Em grande parte do século XX, o que se houve na prática foi a tendência de centralização de poder. Como exemplo, a doutrina constitucionalista aponta a constituição de 1934, que apesar de adoção do federalismo, previa medidas de fortalecimento excessivo da União, sendo assim, a adoção do modelo federal se dava apenas de modo formal. Essa citada tendência também se fez presente na constituição de 1937, sendo ainda mais exposta pelo governo extremamente centralizado de Getúlio Vargas.

Já com a constituição de 1946, houve uma tentativa de retomada ao modelo idealizado na constituição de 1891, fortalecendo os estados-membros com a retomada das autonomias, além de uma maior distribuição de competências. Porém, novamente se houve a retomada da centralização, com a constituição de 1964 e início do golpe militar; durante todo esse período militar, as competências ficaram concentradas na figura da União.

No que se refere à constituição de 1988, houve a retomada da democracia, retomando medidas que colaborassem com esse viés democrático, entre um deles, a escolha da federação como a forma de Estado adotado. Nas palavras do professor André R. Tavares:

Não por outro motivo se pode afirmar que o Estado brasileiro é federativo (art. 18 da Cb). A adoção desse modelo estrutural implica a admissão de autonomia para as entidades integrantes da federação. Portanto, não se pode falar em hierarquia entre tais organismos estruturantes do modelo federativo nacional. (TAVARES, 2022, p.1948).

Apesar da admissão e retomada da autonomia dos integrantes da federação, há uma clara tendência de centralização da União, que apesar de não tão incisiva com em outras constituições é facilmente identificável na leitura da atual carta magna do Brasil. Nesse sentido, o ilustre ministro Barroso faz a seguinte crítica:

[...] a Carta ainda se manteve consideravelmente centralista, atribuindo à União a parcela mais relevante das competências legislativas e contemplando-a mais generosamente com receitas tributárias. Tudo isso, associado a práticas distorcidas e a uma jurisprudência ainda muito centralizadora por parte do STF, faz com que o federalismo brasileiro ainda não esteja satisfatoriamente estruturado [...] (BARROSO, 2022, p. 1047)

Quanto as novidades trazidas pela constituição de 1988, há uma que merece destaque, devido à sua relevância para a temática, a instituição do município como parte integrante da federação, conforme artigo 1º (BRASIL, 1988), além da autonomia atribuída também a esse ente, como preceitua o artigo 18 da carta magna. Sobre essa novidade, Daniel Mitidiero argumenta que “[...] *implicou a superação do tradicional modelo dual de Estado Federal (União e Estados-membros) mediante a implantação de uma estrutura tríplice ou de três níveis, precisamente em face da incorporação dos Municípios como nova dimensão básica [...]*”. (MITIDIERO, 2021, p.2341).

1.3.2 Características

A doutrina aponta algumas características intrínsecas do modelo federativo. Nesse tópico serão atribuídas e analisadas em consonância com o modelo federativo brasileiro. São apresentadas cinco características, as quais são: Autonomia dos entes federados; repartição de competências e de rendas; participação dos Estados-membros na vontade geral; inexistência de direito de secessão e a existência de um tribunal constitucional.

Primeiramente, valiosa é a análise da autonomia atribuída aos entes pela constituição federal de 1988. Disposta no artigo 18 da carta magna, a citada autonomia é atribuída a todos os entes, ou seja, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, possibilita uma certa liberdade de atuação dentro dos limites previstos na constituição. BARROSO (2022), ao comentar tal característica, fala que, tradicionalmente é reconhecido na autonomia três elementos: auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização é fundamental para existência da federação, e, é atrelada ao fato de que cada ente se organiza mediante norma estrutural própria; para os Estados-membros, as constituições estaduais (art. 25, CRFB/88); para os municípios (art. 29, CRFB/88) e o distrito

federal (art.32, CRFB/88), lei orgânica. Quanto o autogoverno são os ditames que a carta magna prevê para a eleição dos governantes dos entes, os representantes do poder executivo. Quanto a autoadministração, é o elemento que possibilita ao ente dar execução às leis e aos serviços públicos de sua competência, seja por meios próprios, ou, quando permitido, por meio de delegação.

Quanto a repartição de competências é tarefa atribuída a constituição federal, seja competência legislativa, administrativa e tributária. Assunto esse que será melhor abordado no tópico 2 do presente trabalho. Quanto a repartição de rendas, a constituição federal prevê os recursos atribuídos a cada ente, além do seu modo de obtenção, possibilitando assim, que o ente possa se auto sustentar, facilitando a sua auto-organização. Como bem aduz BARROSO (2022) A participação dos Estados-membros na formação da vontade federal se dá pelos representantes de sua população na Câmara dos Deputado e principalmente pela existência de um Senado Federal, representando o determinado Estado- membro.

A vedação a separação da federação por parte dos entes é expressamente exposta no artigo 1º da carta magna, ao destacar que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos entes. Inclusive, a tentativa de separação por parte do ente, pode ensejar a intervenção desse determinado ente, visando, a manutenção da federação.

Já a existência de um tribunal constitucional é característica já cumprida e presente na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 102 institui o Supremo Tribunal Federal (STF) como o guardião da constituição e tribunal constitucional, cabendo a tal órgão solucionar os conflitos entre os entes federados, como dispõe a alínea “ f ” do mencionado artigo. Como entidade máxima do poder judiciário nacional, o supremo tem um papel fundamental na manutenção de um pacto federativo, tendo em vista que o mesmo, além de interprete da norma maior, é fruto da própria descentralização do poder, sendo então, identificada a “ponderação dos poderes” marcante nas federações democráticas.

Para concluir, uma observação deve ser feita quanto a tipologia do modelo federativo brasileiro (abordado brevemente no tópico 1.2 do presente estudo). Merecendo destaque duas tipologias apresentadas pela doutrina, a seguir expostos: O mesmo é um federalismo por desagregação, surgindo então, a partir de determinado Estado unitário que resolve descentralizar-se, sendo assim, como visto nesse estudo, tipo identificável com a constituição de 1891; além desse tipo, o

federalismo brasileiro também é do tipo cooperativo. Valendo-se ainda da doutrina constitucionalista, faz-se importante o comentário do doutrinador André R. Tavares:

[...] aparece o que se convencionou denominar federalismo cooperativo, no qual, ao contrário do federalismo dual, não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente federativo. Pretende-se, com esse modelo de margens difusas, justamente promover uma proximidade (forçada), e, assim, uma cooperação, entre União e unidades federadas [...] (TAVARES, 2022, p.1925).

Portanto, para o citado doutrinador, a tipologia de federalismo cooperativo identificada na federação brasileira tem uma pretensão de aproximar as unidades da federação, na busca dessa cooperação recíproca entre os entes.

2 COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS

Como apontado no tópico anterior, quanto a tipologia do modelo federativo, o Brasil pode ser classificado como um tipo de federalismo cooperativo.

A conceituação de “competência” se faz necessária, portanto, podendo ser definida como “[...] a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões [...] são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”. (SILVA, 2016, p. 483).

É importante destacar que, a doutrina constitucionalista adverte o risco do uso do modelo federalista cooperativo apenas como um modelo de federalismo de fachada, utilizando da adoção dessa tipologia apenas como uma espécie de pretexto para fortalecimento da União (órgão central) em detrimento dos demais entes. Nessa toada, TAVARES (2022) em comentários feitos sobre Paulo Bonavides, aponta que o federalismo cooperativo é aquele que melhor se amolda aos intuitos autoritários, afirmação essa que se mostra pertinente, já que nesse tipo de modelo, não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente da federação. Porém, deve ser destacada a importância de tal tipo de federação, pois, "Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto." (LENZA, 2022, p.1162).

2.1 MODELOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

As competências dos entes federados são fixadas por meio da Constituição Federal, que, conseqüentemente, também fixa sua devida repartição. Sendo essa repartição de competência, como bem levanta a doutrina, um dos elementos essenciais para a caracterização efetiva da adoção da forma federativa de Estado.

Vale salientar, que cabe ao constituinte originário, na elaboração da constituição federal, estabelecer as atribuições de cada ente da federação. Segundo a doutrina, essa repartição será fixada de acordo com alguns modelos. Nesse aspecto:

Não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem a uma repartição de competências. Contudo, é certo que há variações na forma de atribuição de competências quando comparados diversos modelos constitucionais de federação" (TAVARES, 2022, p.2031).

A doutrina aponta quatro modelos de repartição de competências: Modelo clássico, modelo moderno, modelo horizontal, e, por fim, o modelo vertical. Essas duas modalidades iniciais, utilizam como análise a enumeração das atribuições, já as duas últimas, prezam por uma análise que parte das atribuições, verificando se há ou não concorrência entre os entes federados, na realização dessas atribuições.

A modalidade de repartição denominada como clássica, tem sua base na constituição norte-Americana de 1787, (já estudada, quanto a seu aspecto histórico, no tópico 1.2). Para esse modelo, é de competência da União exercer os poderes não enumerados taxativamente, já aos Estados-membros, compete os poderes não enumerados/especificados, ou seja, de maneira residual. Portanto, nesse modelo, é caracterizada uma maior concentração de competências na União, figurando com atributos de maior impacto e responsabilidade na federação.

A repartição pelo modelo moderno tem sua base no período pós primeira guerra mundial. Nesse modelo, ao contrário do "Clássico", as competências que estão enumeradas nas constituições não são só as atribuídas à União, mas também, as hipóteses de competência comum ou concorrente entre a União e os Estados. Desse modo, trata-se de uma evolução do primeiro moderno, possibilitando um maior equilíbrio para a federação em geral, no que tange a repartição de competência.

Partindo para os modelos que prezam pela análise da aplicação da concorrência ou não entre os entes federados, vale-se iniciar pelo modelo vertical. Nessa modalidade, há partilha das mesmas competências entre os diferentes entes da federação, havendo assim, uma maior aproximação entre esses entes, sendo identificado o que LENZA (2022) apontar ser um condomínio legislativo. Todavia, apesar dessa aproximação levantada pela doutrina, é possível ser observada uma certa relação de subordinação quanto essa atuação desses entes, tendo em vista se verifica a necessidade dessa espécie de organização já que as mesmas matérias são incumbidas para todos os entes. Como exemplo de modelo vertical na Constituição Federal de 1988, pode-se ser citado as matérias de competência concorrente estabelecidas no artigo 24 da referida carta magna.

Por fim, no modelo horizontal, não se verifica concorrência na repartição das competências dos entes federados, ou seja, cada ente exercerá sua atribuição nos limites definidos por uma constituição federal. Então, se verifica nesse modelo, um maior afastamento na relação dos entes federados, porém, ao contrário do modelo vertical, não é verificada subordinação ou hierarquia entre esses entes nessa espécie de repartição de competência. Explicando algumas problemáticas e soluções nesse modelo de repartição, Paulo Branco aduz:

Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados--membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados--membros, deixando o que restar para a União. (BRANCO, 2021, p.2378).

Em breve leitura feita ao título III (Da organização do Estado) da carta magna, em especial, em seus artigos 21, 22, 23, 25 e 30, é possível verificar a predominância do modelo horizontal de repartição de competência na federação brasileira.

2.2 BREVE SÍNTESE DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS, À LUZ DA CRFB/88.

Valendo-se das lições do mestre José Afonso da Silva, em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, é possível classificar as competências dos entes federados quanto à forma, conteúdo, extensão e origem. Sendo valioso para esse trabalho, apontar sobre a classificação quanto a extensão, ou, quanto à devida participação de um ou mais entes na realização ou no processo de normatização de determinadas competências. Portanto, segundo o renomado doutrinador constitucionalista, a competência, nessa classificação, se distingue em: Exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais; Privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, em certas ocasiões, de delegação; a competência suplementar, caracterizada por complementar certos pontos de uma competência originária de outro ente, ou até mesmo suprir a ausência dessas normas por esse outro ente; competência Comum ou cumulativa, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, juntamente e em pé de

igualdade; ; e por fim, Jose A. Silva aponta a competência Concorrente, implicando na possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e a primazia da União para a fixação de normas gerais e os outros entes a primazia de normas de interesse regional e local.

Partindo da obra anteriormente mencionada, se tem outra classificação trazida pelo mestre José A. da Silva (2016), que se faz necessária nessa pesquisa para noção da atuação dos entes. Para o doutrinador, há dois grandes grupos, dos quais, existem certas subclasses. O primeiro grupo é denominado de competência material, ou, “administrativa”, para parte da doutrina, e suas subclasses são: exclusiva e comum, já anteriormente explicadas no parágrafo anterior. Já o segundo grupo é denominado de competência legislativa, que pode ser subdividida e exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, das quais, também foram melhor explicitadas anteriormente.

Com essa última classificação apontada, pode-se identificar na Constituição federal de 1988, algumas competências dos entes que merecem destaque, para que se tenha uma melhor exemplificação prática e maior entendimento da repartição de competência adotada pela carta magna vigente no Brasil. Essas competências, serão apontadas brevemente a seguir.

2.2.1 Competências Materiais (ou administrativas).

As competências administrativas são importantes atributos para efetivação da autonomia dos entes federados (característica já estudada no tópico 1.3), principalmente no que tange a sua capacidade de autoadministração. Por meio dessas competências, o ente põe em prática comandos previstos na constituição federal e em outras normas infraconstitucionais, através de medidas que visem o interesse público.

Partindo da divisão, anteriormente vista, do mestre José A. da Silva, tem-se na Constituição Federal:

- Competência material exclusiva (não delegáveis) – Para a União (Art. 21) e os Municípios (Art. 30), essas competências são enumeradas pela CRFB/88. Podendo ser citado como exemplo da União, a competência prevista no artigo 21, inciso VII - emitir moeda (BRASIL, 1988). Quanto ao município, pode ser citado o inciso V do artigo 30, que prevê a possibilidade de o Município organizar e prestar

serviço público local. Já os Estados (Art. 25) têm competência material exclusiva, em regra, de forma residual, ou seja, só será competência exclusiva dos Estados, aquilo que não for previamente previsto para a União e os Municípios pela Constituição Federal. Por fim, ao Distrito federal (Art. 32), cabe tanto competências estaduais quanto municipais, em razão de sua natureza mista.

- Competência Material Comum – Estão previstas no artigo 23 da CRFB/88, podendo ser citado como exemplo o inciso “I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público” (BRASIL, 1988). Tal artigo não traz de forma taxativas essas competências. Pode ainda ser citada como exemplo de competência material comum a todos os entes, o artigo 196, caput, que aduz: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...] ”. (BRASIL, 1988). Sobre tal espécie de competência, importante observação o professor Daniel Mitidiero levanta:

Tais competências, por serem comuns, ou seja, de cunho paralelo ou simultâneo, podem ser exercidas concomitantemente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Por tal razão, a doutrina chama a atenção para o fato de que em verdade se trata de uma modalidade de competência concorrente, em virtude precisamente de uma concorrência de atuação nas matérias estabelecidas no dispositivo constitucional referido, objetivando a cooperação e sinergia entre os entes federativos. (MITIDIERO, 2021, p.2402)

Deste modo, as competências concorrentes são exemplos claros da prática do modelo federativo cooperativo, tendo em vista a cooperação comum entre os entes, sobre a mesma competência.

2.2.1 Competência Legislativa

No que se refere a competência legislativa, pode ser entendida como uma capacidade possibilitada pela Constituição Federal para edição de normas jurídicas primárias. Desse modo, se faz necessária uma organização similar ao adotado no tópico anterior para uma maior elucidação da competência legislativa, a luz da Constituição Federal de 1988 e tomando por base as classificações defendidas pelo professor José Afonso Da Silva:

- Competência Legislativa Privativa (passíveis de delegação) – Para União, estão enumeradas no artigo 22 da CRFB/88, podendo ser citada como exemplo o inciso I, que dispõe que é cabe a União legislar sobre “- direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (BRASIL, 1988). Porém, essas competências não se esgotam no citado artigo, podendo ser vistas em outros artigos da carta magna; para os Estados, como já abordado para a competência material, também se dá por natureza residual, ou seja, o que a constituição não prevê para os outros entes, será de competência legislativa do Estado; para os municípios, não há uma clara enumeração de suas competências legislativas, mas sua competência se deriva de forma implícita. Conforme prevê o artigo 30, inciso I, cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local; por fim, ao Distrito federal (Art. 32), cabe tanto competências legislativas de natureza estadual quanto municipal, em razão de sua natureza mista.

- Competência Legislativa Concorrente – Prevista no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, possibilita que a União, os estados e o distrito federal, atuem de forma conjunta e articulada na normatização de certas matérias previstas na carta magna, podendo ser citado de exemplo o inciso I do referido artigo, que dispõe sobre a possibilidade dos citados entes de legislarem concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Vale destacar que essas competências não se esgotam no artigo 24, sendo identificadas em outros artigos da constituição, como no próprio artigo 22, inciso IX. Uma importante observação merece ser feita, segundo TAVARES (2022), as competências concorrentes não se confundem com as competências comuns, uma vez que, a concorrente versa sobre as competências legislativas, ao passo que as comuns atuam nas competências materiais. Se valendo ainda da lição do professor André R. Tavares, merece ser citada o breve comentário a seguir:

Na competência legislativa concorrente as normas gerais cabem à União, e aos Estados membros cabem as normas particulares. Por isso a competência dos Estados membros é denominada complementar, por adicionar-se à legislação nacional no que for necessário. Também à União cabe legislar sobre normas particulares para seu âmbito (TAVARES, 2022, p.2059).

- Competência legislativa suplementar – Como visto anteriormente, os estados e o distrito federal também podem atuar, quanto a sua competência de

editar leis, de forma concorrente com a união, sendo o que a doutrina denomina de competência concorrente em “condomínio” entre esses entes e a União, atuando de forma complementar. Indo além, no que tange a competência suplementar, nessa relação de concorrência, na ausência de elaboração de norma geral pela União, os referentes entes podem assumir competência legislativa plena, suprimindo, de forma supletiva, a ausência de lei federal, conforme possibilita o artigo 24, §3º, da Constituição Federal de 1988. Para os municípios, tal competência suplementar deriva do artigo 30, inciso II da carta magna, encontrando limitação implícita ao fato de a suplementação deve ser exercida apenas sobre assuntos de interesse local. O professor Daniel Mitidiero ainda elucida questões de competência concorrente, na qual o município poderá exercer a competência legislativa suplementar, da seguinte forma:

[...] (a) competência legislativa dos Estados para complementar as normas gerais da União não afasta a suplementação de tais normas gerais por parte dos Municípios, de tal sorte que o Município deverá observar tanto as normas gerais da União, quanto as normas estaduais complementares eventualmente editadas; (b) inexistindo normas gerais da União poderão tanto os “Estados quanto os Municípios editar normas gerais para suprir a lacuna, mas tendo o Estado usado de tal prerrogativa, deverão os Municípios observar as normas gerais estaduais (art. 24, § 3.º, da CF); (c) diante da inexistência de normas estaduais supletivas, poderão os Municípios legislar livremente para fazer atuar a competência material comum, embora a superveniência de normas estaduais e/ou federais de caráter geral venha a acarretar a suspensão da eficácia das normas municipais eventualmente colidente (MITIDIERO, 2021, p.2434)

Sendo assim, a competência suplementar também vai de encontro ao modelo federativo de cooperativo. Indo além, essas competências procuram suprir lacunas no que tange a sua incidência, seja de abrangência nacional, regional ou local.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE.

Por meio dos tópicos anteriores, foi tecido breves comentários sobre a repartição de competência adotada pela constituição federal de 1988. Resta claro, partindo de uma análise sistemática constitucional do federalismo adotado, que há uma clara centralização na União de competências relevantes para a federação. Tal centralização se dá por motivos históricos, como já abordado no presente trabalho.

Apesar disso, segundo José Afonso da Silva (2016), o princípio geral que norteia a repartição de competência dos entes da federação é o da predominância do interesse.

Visto no tópico 2.1 de maneira implícita, faz-se importante apontar explicitamente a adoção de tal princípio, o qual possibilita caber a União assuntos de interesse geral, aos Estados as matérias de interesse regional, já aos Municípios deverão cabe as competências que versam sobre interesse local.

A problemática maior que esse princípio norteador facilita é a definição do que seria interesse geral, regional e local, uma vez que, na sociedade moderna, há incontáveis relações cruzadas entre esses interesses. Essa problemática será facilmente identificável em tópicos posteriores no decorrer desse trabalho, se fazendo importante, pois “Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.”. (SILVA, 2016, p. 482).

3 ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID 19.

Por tudo o que fora exposto nos tópicos anteriores quanto a forma de Estado Federativo e o modelo federativo adotado no Brasil, faz-se importante ser abordada a sensibilidade dos conflitos de competência, na prática, dos entes federais.

Necessário frisar que, o modelo federativo brasileiro, apesar de ser um modelo de tipo cooperativo (vide tópico 1.3), tem vários conflitos no que tange as competências, mesmo com a repartição constitucional dessas competências. Vários são os exemplos, podendo ser citados questões de meras controvérsias, ou seja, apenas descontentamentos “políticos” de alguns entes, como também conflitos efetivamente práticos, ou seja, aqueles que se chegam até o judiciário (STF) para solução; são alguns exemplos de conflitos: maior arrecadação de tributos por parte da União, em detrimento dos demais entes federados; conflitos em matéria de direito ambiental, como liberação das licenças e fiscalização de certas atividades; e por fim, pode ser citado um conflito que abarrotava o judiciário brasileiro, os conflitos que envolvem o direito à Saúde.

Desta maneira, seja por sua composição histórica, seja pelo modo como as repartições de competências foram distribuídas pela Constituição Federal de 1988, no modelo federativo brasileiro, os conflitos de competência na atuação destes entes se mostram cada vez mais rotineiros. A sensibilidade do modelo federativo brasileiro fica ainda mais evidente em períodos de crise, tendo em vista, principalmente, que nesses períodos, a atuação dos entes diante da necessidade de maior intervenção do Estado é mais assídua. Tanto é, que diante do período de pandemia que assolou e ainda assola a população mundial, vários foram as situações de conflito na execução das competências constitucionais, que precisaram de intervenção judicial.

3.1 CRISE PANDÊMICA CAUSADA PELO CORONAVÍRUS

Conforme resume a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Esses casos tratavam-se de um novo tipo de coronavírus que ainda não havia sido identificada antes em seres humanos. Ainda de acordo com as

referidas Organizações de Saúde, é apenas a sexta vez na história que uma emergência de saúde pública a nível global é declarada.

O Ministério de Saúde do Brasil, por meio do seu site oficial “gov.br” traz algumas informações sobre a doença causada pelo vírus. Conceituando a Covid-19 como “uma infecção respiratória aguda causada pelo já citado coronavírus, ou, SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição a nível de escala global.” (BRASIL, Ministério da Saúde, 2021).

Apesar dos primeiros casos terem sido iniciados na china, a doença se espalhou rapidamente por outros países, chegando também ao Brasil, onde teve o seu primeiro caso registrado na data de 26 de fevereiro de 2020. Daí em diante, o número de contaminados cresceu de forma estrondosa, aumentando também, o número de vítimas fatais por complicações com a doença. Com o passar dos meses, a COVID-19 atingiu vários setores da sociedade, seja da saúde, economia, entre outros... fazendo vítimas diretamente e indiretamente pelo Brasil e mundo.

Ainda segundo a já mencionada OPAS, foi na data de 11 de março de 2020 que a COVID- 19 foi caracterizada efetivamente como uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Portanto, a partir dessa data, foi reconhecido o caráter global da doença, sendo verificado a existência de diversos surtos da COVID-19 em várias regiões pelo mundo. Já no Brasil, com base no reconhecimento por parte da OMS, foi aprovado pelo Senado Federal e posteriormente pela Câmara dos Deputados o pedido de “calamidade pública” enviado pelo governo federal, sendo promulgado por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Com a decretação de estado de calamidade pública permitiu que o governo federal adotasse algumas medidas excepcionais, assim com os entes federados.

Vales destacar, por fim, que coube a lei federal de número 13.979/2020 dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Sendo várias medidas adotadas, como: isolamento; quarentena; determinação compulsória de exames médicos, testes, vacinação, etc.; além da possibilidade de outras ações que afetem a circulação de pessoas.

3.2 A NECESSIDADE DOS DECRETOS REGULAMENTARES NO ENFRENTAMENTO DO PERÍODO PANDÊMICO.

Conforme mencionado no tópico anterior, os efeitos da crise pandêmica instaurada por conta da Covid-19 atingiram diversos setores. Daí se surgiu a necessidade de apoio por parte do Estado (em *Lato Sensu*) para mitigação dos efeitos gravosos, os quais a doença ocasionou de forma direta e indireta.

O Decreto regulamentar ou ainda Decreto executivo, é um "Instrumento pelo qual o chefe do Executivo materializa as atribuições fixadas no art. 84 da CF/88, possuindo função instrumental para a concretização dos atos de chefe de Estado e de chefe de governo." (CON, 2012, p.418). Indo além, é importante mencionar que, apesar da Constituição Federal mencionar como uma atribuição do presidente da República, graças ao princípio da simetria essa modalidade de decreto também pode ser expedida pelos chefes do executivo demais entes federativos. Sendo assim, o decreto regulamentar pode ser considerado, como bem aponta a doutrina, o instrumento pelo qual o chefe do executivo governa e "fala".

Tal espécie de decreto é fonte secundária do direito, ou seja, seus limites e subordinações não se dão de forma direta perante a Constituição Federal, mas sim perante parâmetros fixados em lei infraconstitucional. Deste modo, em uma eventual extrapolação no conteúdo de um determinado decreto regulamentar, será caracterizado vício de legalidade, não de vício de constitucionalidade.

Como tal instituto possibilita uma enorme praticidade na execução das leis, sua utilização prática no período pandêmico ocasionado pela COVID-19, serviu-se com um importante aliado. O vírus em questão tem características bastante variáveis, influenciando setores da economia e da saúde de forma direta e quase que imediata, sendo assim, impossibilitando uma possível utilização de leis que têm uma formalidade maior.

Apesar de se mostrar bastante importante para a execução de forma mais célere das medidas de enfrentamento aos efeitos do vírus, os decretos regulamentares também possibilitaram e demonstraram que o pacto federativo brasileiro encontra certas sensibilidades na execução de suas competências administrativas e legislativas, tendo em vista que todos os entes adotaram medidas de enfrentamento. Relembrando os ensinamentos do mestre José A. da Silva, sabe-se que o que predomina na repartição de competências no pacto federativo brasileiro é a predominância do interesse, porém, ficou bem explícito na prática, por meio da elaboração de decretos regulamentares ou até mesmo em determinadas leis (*stricto sensu*) que o modelo necessita de um maior detalhamento da repartição

de competências. Como bem aponta o citado mestre: “Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.” (SILVA, 2016, p. 482), esse mesmo pensamento também pode se valer para os Municípios e o Distrito Federal na delimitação do que é interesse local ou regional.

3.3 CONFLITOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID 19.

Como explicitado em tópicos anteriores, a necessidade de controle dos efeitos que a COVID-19 provocou nos diversos setores da sociedade, fez com que os entes federados elaborassem diversas medidas de enfrentamento para combate desses efeitos, principalmente por meio de decretos regulamentares. Porém, como já também levantado por esta pesquisa, a falta de uma federação forte fez com alguns conflitos surgissem entre os entes na adoção de suas medidas.

Vale destacar que, com as dificuldades oriundas de um período de crise, como é o período da pandemia do coronavírus, a descoordenação nas medidas de enfrentamento à doença, possibilitou alguns reflexos em diversos setores da sociedade, seja nas relações comerciais e até mesmo particulares, tendo em vista que fora gerada a dúvida de quais medidas deveriam ser seguidas, uma vez que muitas das medidas, apesar de instituídas por entes diferentes, versavam sobre o mesmo assunto, só que em sentido diverso.

A citada falta de coordenação entre os entes nas ações restou clara, e tal descoordenação se deu tanto em relação da União com os Estados-membros, como dos Estados-membros com os Municípios. Seja por excesso de cuidado por parte de algum determinado ente, no sentido de confiar em suas medidas como as melhores possíveis para o enfrentamento da COVID- 19, ou, muitas das vezes, por entraves de natureza política por governos com óticas divergentes.

3.3.1 União x Estados

Apesar do Brasil ter seu primeiro caso de contaminação pelo vírus da COVID-19 apenas no dia 26 de fevereiro de 2020, no dia 06 de fevereiro foi sancionada pelo governo federal a lei 13.979 (oriunda do projeto de lei 23/2020), previamente

aprovada pelo congresso nacional nos dias 04 e 05. Era a primeira medida tomada pela União no enfrentamento da emergência de saúde pública ocorrida por conta do coronavírus. O texto foi sancionado integralmente, sem vetos, pelo Presidente da República.

Inicialmente, a citada lei editada pela União, de acordo com o artigo 3º e seus incisos, autorizava a adoção por parte de “autoridades competentes” de algumas medidas como “isolamento social”, “quarentena”, entre outras.

Foi-se criado o primeiro conflito entre a União e os Estados. Pois, apesar de não ser prevista de modo expressa na lei, a adoção pelo governo federal, das medidas previstas nesta primeira norma, se deu observando uma ótica vertical, ou seja, segundo pronunciamentos iniciais do governo federal, tais medidas previstas em lei, deveriam valer apenas para pessoas pertencentes ao grupo de risco e os infectados com a doença ou que estivessem sobre suspeita de contágio. Já os Estados-membros, em sua grande maioria, divergiram do posicionamento inicial do governo federal, indo de encontro com uma ótica horizontal para implementação das medidas dispostas na lei 13.979.

Os primeiro Estados a prever medidas mais restritivas, foram São Paulo e Rio de Janeiro, ambos no mesmo dia 13, do mês de março de 2020. Com o aumento exponencial dos casos de contaminação pela COVID-19, São Paulo, maior Estado do Brasil, a fim de dar melhor execução às medidas da lei 13.979, editou o decreto regulamentar Nº 64.862, que já em seu artigo 1º, suspendia eventos com público superior a quinhentas pessoas, por meio do inciso I e suspendia as aulas na rede pública, por meio do inciso II. O Rio de Janeiro, por sua vez, editou o decreto regulamentar nº 46.970, o qual suspendia funcionamento de alguns locais, conforme seu artigo 4º, pelo prazo de quinze dias, como Cinemas e teatros (inciso II) e eventos com a presença de público (inciso I). Posteriormente, outros decretos regulamentares foram redigidos e publicados por esses Estados, sempre na ótica horizontal, ou seja, buscando e atingindo o maior número de pessoas possíveis, independentemente de já estarem contaminadas com a doença ou não.

A União, por sua vez, por intermédio do governo federal, editou a medida provisória nº 926, datada de 20 de março de 2020, a qual estabelecia medidas para o combate à pandemia, como a possibilidade de restrição temporária da entrada e saída no país (Artigo 3º, inciso VI a). Além do mais, tal MP, em seu artigo 3º, §11,

vedou a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços público e atividades essenciais.

Em passo seguinte, contribuindo ainda mais para o conflito nas medidas tomadas pelos Estados e pelas medidas tomadas pela União, na data de 20 de março de 2020, foi editado o decreto regulamentar nº 10.282, definindo certas atividades essenciais e serviços públicos, já no dia 25 do mesmo mês, foi editado o decreto regulamentar nº 10.292, que alterava o decreto anterior, aumentando ainda mais a lista de atividades e serviços essenciais. Ocorre que, com a vedação da MP nº 926 (citada no parágrafo anterior) de medidas que afetassem as atividades essenciais, os Estados e Municípios se viram impedidos de adotar medidas mais restritivas, como circulação e isolamento social, uma vez que, houve uma quantidade enorme de atividades definidas como essenciais.

Não obstante estes conflitos tenham versado sobre a qual ente é atribuída a competência de possibilitar a “limitação da liberdade de locomoção” para combate da proliferação do vírus, ou seja, de execução de medidas de natureza sanitária, também houve conflitos de competência na seara do direito civil. Tendo em vista que com o passar dos meses e com o aumento dos casos de contaminação pelo vírus da COVID-19, a necessidade de adequações das atividades privadas foram crescendo, com isso, a regulamentação das atividades do setor privado se tornaram mais urgentes. Tendo essa necessidade em vista, alguns Estados editaram leis que versavam sobre assuntos do direito civil, como por exemplo a Lei estadual 17.208/2020 do Ceará, a Lei 14.279/2020 da Bahia, e ainda, a lei 11.259/2020, do Estado do Maranhão, ambas tratando da redução da mensalidade das redes privadas de ensino, durante a pandemia, tendo em vista a adoção do modelo de aula “telepresencial”. Ainda vale mencionar, a lei estadual 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que "proibia cobrança de empréstimos contraídos por servidores públicos durante o período crítico de alastramento da doença" (MENDES, 2022, p.2493). Desta maneira, a União, enquanto detentor da competência privativa para legislar sobre direito Civil, pleiteou perante o STF, em desfavor das leis editadas por estes Estados membros.

Os conflitos entre estes entes federados se estenderam por grande parte do período de pandemia. Vale relembrar que, como já visto e citado por esta pesquisa, um dos fatores desses variados conflitos entre os entes é a constituição histórica do modelo federativo brasileiro, que no decorrer dos anos se manteve em uma

característica de repartição de competências consideravelmente centralizadora na União, algo que foi posto em cheque nessa pandemia da Covid-19, com uma necessidade de atuação mais cooperativa e descentralizada. Por fim, apesar da diminuição dos conflitos, depois da “resolução”, em sede de cautelar (posteriormente abordada por esta pesquisa), pelo Supremo Tribunal Federal, a sensibilidade federativa se manteve em alta, com declarações e posicionamentos diferentes da União e dos Estados-Membros, assim como dos Municípios.

3.3.2 Estados x Municípios

O Brasil, segundo o IBGE, possui 5.568 municípios, além do distrito Federal (possui atribuições de natureza estadual e de natureza municipal) e do distrito Estadual de Fernando de Noronha (antigo território federal). Portanto, é um país caracterizado por ter uma grande quantidade de municípios, sendo uns muito populosos, mas a maioria com uma baixa população.

Vale destacar, como já fora alertado por meio desta pesquisa em tópicos anteriores, que no pacto federativo brasileiro, o município é um ente federado dotado de autonomia, ao contrário da esmagadora maioria dos países no restante do mundo, inclusive de nações que adotam a forma de Estado de Federação; apesar de tal inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, há críticas quanto a “uma federação de municípios”, por parte da doutrina, como por exemplo, o professor José Afonso da Silva. Porém, conforme bem anota o professor Mitidiero em breve comentário ao mestre Paulo Bonavides:

[...]as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais notável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história[...] (MITIDIERO, 2021, p.2339 apud BONAVIDES, p. 311)

Diante de um país com tão grande quantidade de municípios dotados de autonomia, natural seria a execução de medidas para assegurar os direitos da sua população. Com a propagação do vírus da Covid-19 e a instauração da pandemia, houve a necessidade também dos municípios de uma maior atuação por meio de medidas de enfrentamento à doença, a fim de proteger a população local. Portanto, na mesma toada dos demais entes, foi adotada medidas de execução prática. Assim

como os Estados-Membros, os municípios adotaram uma política de edição de decretos regulamentares, uma vez que possibilitava uma maior celeridade no combate à doença.

No mesmo sentido dos conflitos entre a União e Estados, os conflitos das medidas de enfrentamento adotadas pelos Estados e as medidas adotadas pelos Municípios, tiveram grande influência de governos com visão políticas divergentes. Porém, é possível observar que esses conflitos se deram com maior incidência, muito em conta de uma maior regulamentação e edição de decretos por partes destes entes.

Importante frisar, que ainda na contramão dos conflitos entre a União x Estados, nos conflitos identificados entre Municípios e Estados, houve uma grande contribuição da repartição de competência constitucional concorrente quando a atuação na saúde, temática que já se faz muito sensível e controversa e que aumentou ainda mais na pandemia. Na mesma toada, surgiu-se a dúvida do quê pode ser considerado interesse local ou regional, problemática essa que já era comentada pelo mestre José A. da Silva (Abordado no tópico 2.3). Para tanto, o assunto será melhor analisado no item a seguir.

3.3.2.1 Decreto regulamentar do Estado da Paraíba x Decreto regulamentar do Município de Campina Grande.

Na data de 13 de março de 2020, o Governador do Estado da Paraíba declarou situação de emergência no Estado, instituindo providências por meio do decreto nº 40.122, para administração de medidas que seriam tomadas para combate do vírus da COVID 19, tendo em vista a emergência na saúde pública. Já as primeiras medidas práticas tomadas pelo Estado da Paraíba contra o avanço do vírus, foram previstas pelo decreto 40.134, no dia 20 de março de 2020, já prevendo a suspensão do funcionamento de atividades como “academia”, “cinemas”, agências bancárias, etc, durante o período de 15 dias, prorrogável por igual período. O município de Campina Grande, por sua vez, decretou estado de calamidade pública, no dia 06 de abril de 2020, por meio do decreto nº 4.472, e no mesmo decreto, já previu por meio do seu artigo 1º, a determinação do isolamento social de todos os habitantes do município, só podendo haver circulação de pessoas para providências relacionadas à subsistência própria e de suas famílias.

Ao decorrer da pandemia, houve outras divergências por meio dos decretos dos mencionados entes, principalmente quanto ao isolamento social. Ora o Estado da Paraíba previa, por meio de decreto, medidas mais drásticas e restritivas para o combate do vírus, ora o município tomava medidas em sentido oposto. Tem em vista a decisão do STF, no sentido de reafirmar a autonomia de todos os entes para adotarem medidas no combate da pandemia (assunto abordado com maior profundidade no tópico 4), se acentuaram os conflitos entre os decretos regulamentares do executivo Estadual e os do Executivo do município de Campina Grande.

No dia 02 de junho de 2021, em um plano de retomada da economia, o Estado da Paraíba editou decreto de nº 41.323, o qual, dentre outras medidas, previa em seu art. 1º, caput, que “os bares, restaurantes, lanchonetes, lojas de conveniência e estabelecimentos similares poderão funcionar com atendimento nas suas dependências das 06:00 horas até 16:00 horas, com ocupação de 30% da capacidade do local” (PARAÍBA, 2021). Já o município de Campina Grande, no dia 04 de junho de 2021, dispôs medidas para retomada da economia, por meio do decreto regulamentar nº 4.587, o qual, entre outras medidas, previa que bares, lanchonetes e estabelecimentos similares, funcionariam entre as 06:00 às 16:00 horas, com 30% de sua capacidade máxima, respeitando-se a distância mínima entre as mesas. Desta maneira, ambos os decretos previam horários diferentes para funcionamento do comércio local.

Portanto, foi possível, por meio dos variados decretos elaborados pelos entes em análise, a observância de assuntos sensíveis, como a possibilidade de delimitação de horário de funcionamento local por parte do Estado, mesmo sendo competência constitucional do município, assim como qual decreto deve ser seguido quando as imposições versarem sobre restrição ou não de locomoção. Para tanto, o posicionamento do poder judiciário sobre o assunto será abordado com maior detalhe nos tópicos 4 e 5 da presente pesquisa.

4 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ANÁLISE DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DOS ENTES NO COMBATE À PANDEMIA.

Ao se analisar as características de uma federação, foi apontado que uma delas seria a necessidade de existência de um tribunal constitucional. Como apontado por meio desta presente pesquisa (vide tópico 1.3.2), a Constituição Federal de 1988, incube o Supremo Tribunal Federal como guardião da constituição e tribunal constitucional. Portanto, é fundamental a atuação do Supremo na “resolução” dos conflitos entre entes federados, sendo, até competência constitucional prevista no artigo 102.

A atuação incisiva do poder judiciário se fez importante no contexto do período de crise pandêmica da COVID, uma vez que, os conflitos nas medidas tomadas pelos entes se gerava efeitos imediatos na população, e principalmente, fazia aumentar ainda mais a sensibilidade presente no pacto federativo brasileiro. Portanto, tendo em vista essa maior atuação do judiciário, se faz necessário mencionar que, o STF, que teve importante papel enquanto tribunal constitucional, é uma corte "destinada a unificar a inteligência sobre as normas federais e a resolver conflitos entre as entidades componentes da Federação." (MENDES, 2022, p.2486), desta feita, cumprindo sua competência originária, e devidamente provocado, se posicionou quanto aos conflitos de competência, os quais merecem destaque dois importantes temas, que se fizeram bastante não só para diminuição dos conflitos entre os entes, mas de possibilitar uma maior padronização na compreensão das competências constitucionais para os entes.

4.1 AUTONOMIA DOS ENTES

Visto no tópico 3.3, os conflitos de competência entre os entes, tiveram origem logo nas primeiras medidas tomadas pela União e pelos Estados (vide subtópico 3.3.1), versando sobre medidas sanitárias em geral. Mais precisamente, com a elaboração da medida provisória nº 926, pelo governo federal, deu ensejo a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, que visava a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º da mencionada MP, por, segundo o legitimado ativo da ADI, ter havido desrespeito em

face da autonomia dos entes federativos, tendo em vista que condicionava os entes a tomar as medidas previstas no artigo, apenas com a recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que é autarquia federal, além de haver, em virtude da edição da MP nº 927, restrição à locomoção interestadual e municipal, já que o artigo 6º apresentava algumas condições previstas pelo governo federal.

No dia 24/03/2020, o ministro Marco Aurélio (posteriormente substituído pelo ministro André Mendonça), então relator do processo, ao julgar da medida cautelar da ADI, não conheceu a inconstitucionalidade requerida, porém, concedeu parcialmente a liminar, deixando de forma explícita a competência concorrente dos entes na atuação de enfrentamento à pandemia. Posteriormente, o tribunal pleno do STF referendou a liminar deferida parcialmente pelo ministro relator.

Quanto a lei 13.979, já mencionada no tópico 3.3.1, que tinha teor parecido com a da MP 926 e 927 anteriormente citada, foi objeto de julgamento, por meio da ADI 6.343, proposta pelo partido REDE, que visava a declaração de inconstitucionalidade de incisos do artigo 3º, e parágrafos 6º e 7º. A ADI, que também teve como relator, o Ministro Marco Aurélio, foi julgada, em sede de cautelar, suspendendo parcialmente, sem redução de texto, as partes requeridas, e dando interpretação conforme a constituição, como bem aponta (TAVARES 2022) para que fosse excluído os demais entes das condições impostas pela União e as medidas previstas fossem precedidas de recomendação técnica e fundamentada. Nesse sentido, sobre a atuação do STF no julgamento dessas ações do controle concentrado, o ministro Gilmar Mendes, em sua obra sobre Direito Constitucional, em parceria com outros autores, menciona:

Nesse período, o Tribunal julgou ser incompatível com a autonomia das entidades subnacionais exigir que providências de cunho sanitário, envolvendo circulação de pessoas, determinadas por autoridades estaduais ou municipais, fossem ser previamente aprovadas pela União (Ministério da Saúde) [...] O Tribunal afirmou também que, se autoridade local determinasse medida restritiva a direitos individuais em prol da saúde acorde com advertências técnicas de órgãos cientificamente competentes, o governo federal não poderia desautorizá-lo. (MENDES, 2022, p.2491).

No mesmo sentido, outro ministro do STF e também doutrinador Constitucional, Luís Roberto Barroso, em sua obra sobre Direito Constitucional Contemporâneo, faz o importante comentário a seguir:

É de se destacar, no entanto, que no curso da pandemia da Covid-19, que abalou o mundo a partir do início de 2020, o Supremo Tribunal Federal tomou uma série de decisões prestigiando a autonomia dos Estados e dos Municípios. Assim ocorreu com relação às medidas sanitárias em geral, quando reconheceu a competência comum e concorrente dos três níveis de poder, em matéria político-administrativa e legislativa, por se tratar da proteção e defesa da saúde (CF, arts. 23, II, e 24, XII) (BARROSO, 2022, p.1055).

Desta maneira, como bem se extrai das falas do ministro Gilmar Mendes e do ministro Luís R. Barroso, o STF optou apenas por reafirmar os preceitos previamente dispostos na constituição Federal, sobre a competência legislativa concorrente para atuação no cuidado Saúde Pública. E indo além, reafirmar a autonomia dos entes, garantida por meio do artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Sendo valioso a arguição de tal autonomia, uma vez que, dentro de um país de extensão continental, como é o Brasil, a elaboração de medidas concentrada apenas em um determinado ente traria riscos para uma execução satisfatória do combate a crise pandêmica causada pela COVID-19,

Vale ressaltar, que apesar de prevista na Constituição Federal, o posicionamento do STF no sentido de ratificar a autonomia dos entes, se mostrou valioso, tendo em vista a própria atuação anterior do STF, que segundo o ministro (BARROSO, 2022, p.1053) "É inevitável reconhecer que, mesmo sob a Constituição de 1988, a jurisprudência do STF resolve boa parte dos conflitos federativos em favor do poder central." Desta maneira, por meio do citado posicionamento do Supremo, houve um significativo avanço na atuação da execução das competências constitucionais dos entes federados, evidenciando de forma mais significativa, o modelo federativo cooperativo. Possibilitando, por exemplo, que visando a saúde coletiva e a contenção da propagação do vírus da Covid 19, os entes pudessem adotar medidas limitadoras de direitos, como quarentena; restrição de locomoção; delimitação no horário do comércio e de igrejas; obrigatoriedade de máscaras; obrigatoriedade de passaporte de vacinação, etc.

Portanto, em consonância com o posicionamento da pela corte constitucional analisado no presente tópico, valioso se faz, relembrar o que fora analisado no tópico 1.3.2, do presente trabalho, pois, a doutrina aponta algumas características

presentes no modelo federativo, dentre elas, se encontra a “autonomia do ente”. Portanto, como visto no citado tópico, essa característica possibilita que o ente exerça sua auto-organização, autogoverno e autoadministração. Desta maneira, a autonomia do ente federado não é apenas uma atribuição marcante no ente, é uma característica intrínseca do ente, ou seja, faz parte da própria essência do ente enquanto parte integrante do pacto federativo.

4.2 COMPETÊNCIA PRIVATIVA NA ORDEM DO DIREITO PRIVADO.

Como já apontado por esta pesquisa, por meio do tópico 3.3.1, durante a pandemia, tendo em vista a necessidade de mudanças nas relações privadas, aliado ao fato de que houve uma maior atuação dos entes federados na execução das medidas contra a COVID-19, resultou em alguns conflitos sobre a competência legislativa dos entes.

Em primeira provocação feita perante o STF, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confen), enquanto legitimado ativo, questionou por meio da ADI 6423, visando a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual 17.208/2020, elaborada pelo Estado do Ceará, já por meio da ADI 6435 a lei 11.259, do Estado do Maranhão e em seguida por meio da ADI 6575, a lei 14.279, do Estado do Bahia. Ambas as leis estaduais, como já apontado no tópico 3.3, visavam a diminuição dos valores da mensalidade, tendo em vista a mudança de modalidade das aulas na rede privada de ensino, já que passaram a ser por meio remoto.

Nas ações que visavam as inconstitucionalidades, o voto que foi referendado pelo plenário, foi o do Ministro Alexandre de Moraes, também relator dos acórdãos. Portanto, o STF entendeu que normas violam a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, sendo assim, as leis objeto das citadas ações, foram declaradas inconstitucionais. Para a corte, ao prever uma redução de preços das mensalidades das redes de ensino, há uma alteração dos contratos firmados, por isso, é caracterizado como assunto do Direito Civil.

Outrossim, vale destacar, ao posicionamento diferente do STF entre as medidas sobre as questões especificamente sanitárias e as de Direito privada. Destacando que apesar de diversas, as interpretações foram de acordo com os preceitos trazidos na constituição federal. Nessa perspectiva, como bem aponta o ministro Gilmar Ferreira Mendes:

Se medidas de saúde foram constantemente afirmadas como suscetíveis de abordagem pelas três esferas da Federação, outras tantas, que diziam respeito, por exemplo a intervenção do Estado em disposições contratuais, na ordem do Direito Privado, seguiram o padrão de considerar que temas de Direito Civil inserem-se na órbita da competência privativa da União (MENDES, 2022, p.2493).

Portanto, apesar da preocupação dos Estados-Membros, em regular questões relacionadas a relação privada, o STF fez prevalecer a leitura literal da carta magna, que ao dispor das competências privativas da União, em seu artigo 22, inciso I, prevê que cabe ao citado ente, legislar sobre Direito Civil.

5 ALTERNATIVAS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS, À LUZ DO NEOCONSTITUCIONALISMO

No início do século XXI, a doutrina constitucional passou a desenvolver um novo ponto de vista em relação ao constitucionalismo contemporâneo. Com grande influência das experiências vivenciadas durante os períodos de guerra mundial, ocorridas no século XX e tendo origens em algumas constituições pós-segunda guerra mundial, como as da Itália, de 1947 e Alemanha, de 1949, nasce então, o Neoconstitucionalismo ou Constitucionalismo pós-moderno.

Tratando-se de uma evolução de pontos vista sobre a realidade do anterior constitucionalismo moderno, o neoconstitucionalismo não apenas visa a limitação do poder político, [...] acima de tudo, busca-se a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter meramente retórico e passando a ser mais efetivo," (LENZA, 2022, p.156). Partindo dessa busca pela eficácia, dentre as principais características do Constitucionalismo Pós-moderno, LENZA (2022) aponta que, se encontram a "onipresença dos princípios e regras" e "inovações hermenêuticas". Portanto, tendo em vista a influência do pós-positivismo, o neoconstitucionalismo estabelece novas paradigmas em relação ao positivismo jurídico tradicionalmente adotado nos séculos anteriores, ao passo que aproxima o direito com os valores. Como bem aponta o professor LENZA (2022), no constitucionalismo, o modelo normativo da constituição é axiológico, ou seja, a constituição como valor em si.

Vale destacar que, não há como a Constituição Federal dispor de todos os fatos da sociedade em seu corpo de texto, e ainda que disponha, não se pode garantir que a mera literalidade da norma se sobreponha ao valor em si da Constituição, como por exemplo, a mudança de concepção constitucional sobre a composição da família (mesmo tendo previsão em seu corpo de texto de composição da família entre homem e mulher, hoje é reconhecida a composição de casais homo afetivos). Desta maneira, tendo em vista esta valorização da norma, não só a norma em si (literalidade de texto) tem importância para o ordenamento jurídico, mas outras fontes normativas, como a jurisprudência e os princípios, ganham espaço e importância na busca da efetivação do valor da constituição, portanto, têm uma valorosa contribuição como alternativas para resolução de conflitos de competência dos entes Federados.

5.2 HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

A hermenêutica, enquanto grande gênero, é “[...] um saber que procura problematizar os pressupostos, a natureza, a metodologia e o escopo da interpretação humana, nos planos artístico, literário e jurídico.” (SOARES, 2019, p.27), sendo assim, em consonância a esta definição, pode-se conceituar a hermenêutica constitucional como a ciência que estuda a formulação de estratégias de interpretação constitucional, por meio de sistematização de princípios, regras e métodos busca, portanto, por meio desta, é possível, no plano da teoria, possibilitar a busca pelo sentido da norma, de forma objetiva e científica. Enquanto que a interpretação constitucional, é um modelo prático de entendimento do sentido da norma, desta maneira, se buscar na prática, não apenas na teoria, o real sentido da norma. Pode-se assim dizer, que a interpretação constitucional reside dentro da ciência da hermenêutica.

Sobre a hermenêutica constitucional, o mestre André R. Tavares aponta que se faz necessária uma postura diferenciada do intérprete, tendo em vista que a Constituição ocupa último grau do ordenamento jurídico de um Estado, continuando seu argumento, o cita mestre aponta que: “Justifica-se, ainda, a existência de uma hermenêutica constitucional pela presença da denominada jurisdição constitucional, determinada a aplicar, a fazer valer a Constituição como norma suprema.” (TAVARES, 2022, p.422).

Prosseguindo, faz-se importante mencionar que, com o surgimento da já citada hermenêutica constitucional, a doutrina chegou a um ponto de consenso na interpretação constitucional, entendendo que há métodos e princípios próprios, portanto, “O fato é que as especificidades das normas constitucionais levaram a doutrina e a jurisprudência, já de muitos anos, a desenvolver ou sistematizar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional” (MARTINS, 2022, p.165). Dentro destes métodos de interpretação, alguns podem e outros foram utilizados pelo poder judiciário, no período da pandemia da covid-19, em busca da resolução dos conflitos de competência entre os entes, objetivando a efetividade do valor da Constituição Federal.

5.2.1 Métodos e princípios de interpretação aplicáveis

No que se refere aos métodos e princípios aplicáveis a resolução de conflitos, vale destacar que, sua utilização, apesar de ter uma aplicabilidade facilmente identificável na figura do poder judiciário, não deve ser realizada estritamente somente por ele. Como bem aponta o MARTINS (2022) ao explicar a classificação da interpretação constitucional, quanto ao sujeito, o professor explicita que todos são intérpretes da constituição. Feita estas observações, alguns métodos merecem destaques, já que uns foram utilizados pelo poder judiciário e outros podem ter seu encaixe no contexto dos conflitos vistos no combate a pandemia.

A doutrina aponta algumas espécies de interpretação do direito. Tendo em vista o assunto da presente pesquisa, será abordado o Método Jurídico ou “hermenêutico clássico”. Por meio dessa espécie, a norma constitucional terá aplicação de métodos tradicionais que são aplicáveis também na legislação infraconstitucional, tendo em vista que a carta magna também ser lei. Merecendo destaque então, dentro da citada modalidade de interpretação, os métodos a seguir:

- Método literal ou gramatical- Por meio desse método a análise recairá sobre a letra da lei, no caso, levará em conta a gramática utilizada pelo constituinte ao elaborar a norma constitucional. Esse método é identificável no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (vide tópico 4) na análise de determinadas leis estaduais que versavam sobre assuntos do direito civil, em virtude de alguns contextos da pandemia da COVID-19. O STF, em sede de julgamento de ADI, interpretou que as citadas leis estaduais feriam o corpo o artigo 22, inciso I da Constituição Federal. Portanto, mesmo que de algum modo, fosse necessário e até justificável a elaboração das leis, a constituição teria que ser, e foi, interpretada literalmente, preservando a competência legislativa privativa da União. Outro exemplo ainda mais elucidativo, é o posicionamento ratificador do STF, sobre a autonomia de todos os entes para combate da COVID 19 (também visto no tópico 4). Por meio de julgamento de algumas ADI's ou de decisão de cautelares dessas ações, o Supremo fez vale a interpretação conforme a constituição, ao reafirmar a autonomia dos entes, já prevista de forma literal na constituição.

- Método teleológico – Conforme aponta MARTINS (2022), o presente método significa o estudo dos objetivos ou das finalidades. Desta maneira:

Por meio desse critério toma-se em consideração a finalidade para a qual a norma foi editada ou redigida. Assim, fica superado o apego à mera letra da lei formalmente posta (critério gramatical, próprio do textualismo, do formalismo excessivo, e das concepções de Constituição invariável no tempo) (TAVARES, 2022, p.433).

Sendo assim, por meio dele, não se analisa apenas a literalidade da lei, mas sim, da finalidade da mesma. Para exemplificar sua aplicação na temática do trabalho presente, pode ser citado o voto do ministro Luís Roberto Barroso e o do Ministro Alexandre de Moraes, na análise do STF, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 811, sobre a possibilidade de restrição de cultos religiosos para conter o coronavírus. Portanto, a arguição do legitimado da ação, que tais restrições “feririam direito fundamental a liberdade de crença e o livre exercício de culto”, contida no Art. 5º, inciso VI, da Constituição Federal, não prosperou perante a interpretação do Supremo. Diante dos votos do ministro, o do mencionado ministro Barroso, é extraível uma interpretação teológica. O ministro levantou a tese de que, as medidas de restrição ao culto religioso não ferem o núcleo essencial da liberdade religiosa, já que, para o ministro, há apenas restrição temporária de cultos presenciais, ou seja, dos fieis no templo, tendo em vista a necessidade de evitar aglomeração. Já o ministro Alexandre de Moraes defende a liberdade religiosa tem a intenção de proteger o indivíduo de ações estatais que visem a supressão do seu direito. Portanto, se extrai do posicionamento dos citados ministros, que o sentido do artigo 5º, inciso VI, tem a finalidade de assegurar a essência religiosa de cada indivíduo, portanto, a simples restrição temporária não configuraria afronta direta ao direito à liberdade religiosa.

Já a respeito de princípios constitucionais interpretativos, que, auxiliam na resolução de conflitos dos entes federados nas medidas tomadas pelos entes federados, merecem destaque os princípios da Proporcionalidade (ou da adequação) e o da Concordância Prática (ou harmonização).

O primeiro princípio indicado, visa "verificar a constitucionalidade das leis e atos normativos que limitam os efeitos de normas constitucionais, máxime as definidoras de direitos fundamentais." (MARTINS, 2022, p.1063), tendo em vista que “[...] nenhuma liberdade poderá ser tomada como absoluta. Todas sofrem restrição nas outras garantias, nos outros direitos, igualmente declarados e assegurados.” (TAVARES, 2022, p.434). Tal princípio teve uma relativa importância durante a

pandemia, tendo em vista que a autonomia atribuída aos entes para edição de medidas contra a covid-19, desencadeou uma série de medidas restritivas de direitos fundamentais. Houve por parte do STF, na análise de constitucionalidade das leis, e por parte dos demais tribunais, na análise de legalidade dos decretos, a necessidade de se adotar a proporcionalidade na limitação de direitos. Como por exemplo, ao dispor sobre a restrição de cultos religiosos, o STF entendeu por meio da já citada ADPF 811, referendando o voto do ministro relator Gilmar Mendes, que é proporcional ao momento de avanço da doença, que restrições à liberdade, sejam feitas, a fim de que outro direito fundamental, como a saúde, venha a ser assegurado, desde que seja de forma proporcional e necessária.

Já o segundo princípio apontado, busca uma concordância harmônica e compatibilização entre direitos fundamentais em conflitos. Extraíndo a valiosa lição do Professor Pedro Lenza:

Partindo da ideia de unidade da Constituição, os bens jurídicos constitucionalizados deverão coexistir de forma harmônica na hipótese de eventual conflito ou concorrência entre eles, buscando, assim, evitar o sacrifício (total) de um princípio em relação a outro em choque. O fundamento da ideia de concordância decorre da inexistência de hierarquia entre os princípios. (LENZA, 2022, p.410)

Portanto, partindo deste princípio, há de se preservar, em um conflito de direito fundamentais, a harmonia entre os direitos.

No decorrer do período pandêmico, dois grandes direitos fundamentais foram postos em choque, dividindo a atuação do poder executivo dos entes, de acordo com a importância que cada um considerava de cada direito; são estes: Direito Fundamentais relacionados a economia, como o artigo 1º, inciso IV, da CRFB vs Direito Fundamental a Saúde, disposta no artigo 196 da carta magna. Fato que restou claro principalmente na análise de decretos regulamentares (será abordado no subtópico seguinte). Porém, por meio do presente princípio, as normas constitucionais devem ser interpretadas em harmonia, gerando assim, uma verdadeira cumplicidade nas medidas tomadas. Vale apontar como exemplo, os decretos regulamentares que previam a manutenção mínima de circulação de atividades do comércio, ao mesmo tempo que zelavam pela restrição de aglomeração, tendo em vista a necessidade de conter o avanço da doença

(preocupação com a saúde), mantinha uma circulação mínima, tendo em vista a necessidade de retorno econômico do comércio (preocupação com a economia).

5.2.2 Ponderação das Normas (Princípios)

Graças aos princípios estudados anteriormente, assim como os métodos de interpretação, é possibilitada uma outra alternativa de resolução dos conflitos das medidas tomadas pelos Entes Federados. Trata-se da ponderação das normas. A ponderação em si, é comumente utilizada como princípio para análise de conflito entre direitos fundamentais ou princípios constitucionais. Portanto, aplicando para a presente temática estudada, pode-se compreender como uma medida para manutenção da norma que melhor preserve um preceito constitucional mais importante para o contexto de uma situação concreta. Muito em virtude do princípio da proporcionalidade, a qual sofre grande influência, a ponderação, analisará a medida " [...] entre o direito violado pela norma restritiva e o direito por ela tutelado. A restrição legislativa será inconstitucional, caso o direito por ela restrito seja mais importante que o direito por ela tutelado." (MARTINS, 2022, p.1065).

Portanto, trata-se de uma atividade marcante no poder judiciário. Como exemplo desta ponderação de normas (ou princípios), pode ser citada a decisão, em sede de liminar, da Juíza de direito Ritauro Rodrigues Santana, atuando como plantonista na 1º varada da fazenda pública, na Comarca de Campina Grande (ACP nº 0814627-47.2021.8.15.0001), a qual, em uma análise de legalidade, fez uma ponderação entre as determinações do decreto do município de Campina Grande (nº 4.587) e as do decreto do Estado da Paraíba (nº 41.323). Na fundamentação da magistrada, em “eventual conflito entre normas federal, estadual e municipal deve prevalecer aquela que mais alcance o fim de proteção à saúde”, portanto, ao analisar decretos que visavam princípios constitucionais diferentes, deve-se adotar aquele mais importante para o contexto vivenciado na pandemia. Com isso, a juíza suspendeu o decreto municipal em sua integralidade, que em sua interpretação, presava mais pela economia municipal, fazendo prevalecer o decreto regulamentar do Estado, tendo em vista ser mais protetivo para a manutenção da saúde.

5.2 UTILIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

A importância da jurisprudência já foi citada quando analisado o neoconstitucionalismo. Nessa “nova” realidade constitucional, se analisa não somente a lei “seca”, mas também as decisões tomadas pelo poder judiciário. Como bem aponta Miguel Reale Júnior sobre o conceito de jurisprudência (em sentido estrito): “Devemos entender a forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais.” (JÚNIOR, 2013, p.330). Portanto, essas decisões produzem um entendimento sobre determinado tema, gerando assim, um norte para compreensão do mesmo.

Para BITTAR (2022), nos dias atuais, jurisprudência é tida como fonte dinâmica e aplicada do Direito, sendo um importante renovador do direito, já que por meio deste instituto, a validade e facilidade se atritam, tendo um grande valor na experiência prática de consolidação do Direito. Continuando o seu raciocínio sobre a jurisprudência, Eduardo C. B. Bittar aduz:

O papel da jurisprudência veio mudando, nas últimas décadas, e a inclinação do Direito contemporâneo brasileiro é de combinação híbrida de civil law e de common law. Em função disso, o protagonismo judicial, a tendência ao conhecimento da cultura dos precedentes judiciais como fontes vinculantes do Direito.” (BITTAR, 2022, p.588)

Deste modo, a importância da jurisprudência na resolução de conflitos entre medidas tomadas na pandemia se mostra valorosa. Seja, inicialmente, por sua falta, seja a partir de sua aplicabilidade no decorrer da pandemia.

Com o início do período pandêmico, a falta de clareza sobre o vírus que estava se enfrentando, assim como a falta de disposição clara e lógica por meio de lei, para enfrentamento da doença, deu combustível ainda maior para o surgimento dos conflitos entre os entes federados. Como era um contexto totalmente novo para o mundo, também foi para o judiciário brasileiro, portanto, não se havia um conjunto de decisões aplicáveis para resolução mais célere dos conflitos. Já com os primeiros posicionamentos do STF, se possibilitou um norte a ser seguido pelos demais tribunais quanto a análise de legalidade dos decretos, assim como de entendimento de operados do direito e até populares “desconhecedores” do direito.

Tendo em vista a maior celeridade das decisões do poder judiciário, já com uma jurisprudência mais firme possibilitada pelo Supremo, no sentido das medidas

adotadas pelos entes federados, no combate a pandemia, faz-se realçar a importância da utilização da jurisprudência na aplicação de resoluções de conflitos entre os entes, inclusive para crises parecidas que venham a eventualmente acontecer.

Fato é que, ao decorrer da pandemia, as incertezas trazidas pelos conflitos de competência entre os entes federados, possibilitou que alternativas de resolução, a luz do neoconstitucionalismo, se mostrassem necessárias no cenário da realidade constitucional atual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção do modelo Federativo como forma de Estado no Brasil, se deu com a instituição da República no País, positivada na Constituição de 1891, recebendo grande contribuição da federação Norte-Americana. Ocorre que, com o passar dos anos, a relação entre os entes federados foi sendo rachada aos poucos, muito em conta de na prática haver uma centralização excessiva na União, mesmo que na teoria o poder devesse ser descentralizado. Ainda que com a promulgação da constituição Federal de 1988, os entes tenham ganhado seu devido grau de valorização, inclusive com o reconhecimento da autonomia dos Municípios e do Distrito Federal, alguns fatores ainda colaboram para uma relação sensível no pacto federativo. Deste modo, essa sensibilidade se fez presente durante a pandemia, gerando conflitos de competência nas medidas tomadas pelos entes federados no enfrentamento da pandemia e que fora estudado e melhor compreendido, partindo de uma análise geral por meio deste estudo.

Desta maneira, a presente pesquisa bibliográfica se mostra importante, ao passo que possibilita o entendimento dos fatores que levaram a essa citada sensibilidade, além da compreensão quanto aos conflitos de competência ocorridos no período de pandemia.

Vale destacar que, o objetivo geral da pesquisa foi plenamente alcançado. Por meio estudo feito neste trabalho, no decorrer dos capítulos, houve a devida análise do modelo Federativo, com suas características, principalmente nos capítulos 1 e 2, além de ter sido possível entender como se possibilitou os conflitos de competência entre os Entes Federados no enfrentamento da pandemia, ao decorrer da abordagem do capítulo 3 em uma leitura/interpretação sistemática com os dois primeiros capítulos. Quanto ao objetivo específico sobre o papel fundamental do Supremo Tribunal Federal na temática, foi alcançado, tendo em vista toda a exposição das características do estado federal, dentre elas a necessidade de uma corte constitucional, exposta no capítulo 2 e dos posicionamentos do Supremo como solucionadores de conflitos de competência, dispostos no capítulo 4. Quanto ao segundo objetivo específico sobre apontar algumas resoluções para estes conflitos de competência entre as medidas de combate a pandemia, também foi alcançada, por meio do capítulo 5.

É por meio diretamente do capítulo 5, partindo também de uma leitura sistematizada com os outros capítulos da pesquisa que é possível responder a problemática principal da pesquisa, a seguir: Tendo em vista as características do modelo federativo brasileiro, quais soluções aplicáveis para a resolução dos conflitos nas medidas tomadas pelos entes federados, no âmbito do enfrentamento do vírus da COVID-19?”. Deste modo, o estudo apontou que a resolução da sensibilidade do pacto federativo necessita mais de uma execução dos entes do modelo de federação cooperativo, se relacionando com o objetivo de mutuo auxílio, além de uma melhor repartição das competências constitucionais. Já quanto a resolução dos conflitos, é possível dentre outras soluções, a luz do neoconstitucionalismo, a utilização da interpretação constitucional, seja ela, uma interpretação sistemática da constituição, seja outras vezes a aplicação literal da norma, além do uso da ponderação de princípios tendo em vista o período pandêmico vivenciado, fazendo prevalecer direitos tidos como mais importantes para o contexto vivido na pandemia. Por fim, a utilização da jurisprudência foi uma importante alternativa para solucionar alguns conflitos entre os entes estaduais e municipais, mas também, é uma importante aliada na resolução de conflitos futuros, que tenham teor um pouco similar.

Vale apontar que um problema na coleta de informações para a presente pesquisa, se deu por ser um tema novo, principalmente na abordagem por parte da doutrina. Porém, já se nota uma evolução quanto ao debate sobre os conflitos de competência dos entes federados, muito em conta do contexto vivenciado de uma pandemia e por uma valorosa contribuição da jurisprudência que está se formando sobre a temática. Inclusive, a jurisprudência exercerá papel importantíssimo para reprimir os conflitos entre os entes em eventuais contextos de crise sanitária similares, com isso, contribuir para que essa sensibilidade na relação federativa venha a diminuir e conseqüentemente, em consonância com outras medidas já apontadas, fortalecer as relações dos entes no modelo federativo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Data de acesso: 20/04/2022.

BRASIL, Ministério da Saúde, 2021, “**O que é a Covid-19?**”

Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>

Data de acesso: 05/05/2022.

BRASIL, Decreto legislativo Nº 6, 2020. “**Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.**”

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

Data de acesso: 06/05/2022.

BRASIL, Lei 13.979, 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.**

Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm

Data de acesso: 06/05/2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados, 2020. “**Aprovação do decreto instaurado do estado de calamidade pública**”

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/646493-APROVADO-O-DECRETO-QUE-COLOCA-O-PAIS-EM-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA>

Data de acesso: 06/05/2022.

BRASIL, Senado Federal, 2020. “**Sancionada lei que regula situação de emergência.**”

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/07/lei-que-regula-situacao-de-emergencia-para-combater-coronavirus-e-sancionada>

Data de acesso: 12/05/2022.

BRASIL, Medida provisória nº 926/2020. “**Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus**”

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%20926%2C%20DE%2020%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202020&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,import%C3%A2ncia%20internacional%20decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus.

Data de acesso: 16/05/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341**

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>

Data de acesso: 01/06/2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.343**

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>

Data de acesso: 01/06/2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.435**

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5918103>

Data de acesso: 01/06/2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 811**

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6136541>

Data de acesso: 06/06/2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021. **“Redução de mensalidades escolares na pandemia por leis estaduais é inconstitucional”**

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457867&ori=1>

Data de Acesso: 02/06/2022

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **“STF mantém restrição temporária de atividades religiosas presenciais no Estado de São Paulo”**.

Disponível

em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463849&ori=1>

Data de acesso: 06/06/2022.

BITTAR, E. C. B. **Introdução ao Estudo do Direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

CAMPINA GRANDE, 2020. **“Leis e Decretos”**

Disponível em: <https://campinagrande.pb.gov.br/>

Data de Acesso: 02/06/2022.

CON, I. B. D. E. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. totalmente rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

IBGE, Panorama do Brasil, 2022. **“Número de Municípios”**

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>

Data de acesso: 16/05/2022.

JÚNIOR, M. R. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MITIDIERO, D.; SARLET, I. W.; MARINONI, L. G. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

OPAS, organização Pan-Americana de Saúde, **Histórico da Pandemia de COVID 19**.

Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>

Data de acesso: 05/05/2022.

PARAÍBA, 2020. Decreto nº 41.323

Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/decretos-e-leis/estimulo-a-economia/DECRETO41.323DE02DEJUNHODE2021.pdf>

Data de acesso em: 02/06/2022.

PARAÍBA, 2020. Decreto nº 40.122

Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-14-03-2020.pdf/>

Data de acesso em: 02/06/2022.

PARAÍBA, 2020. Decreto nº 40.134

Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-21-03-2020.pdf>

Data de acesso em: 02/06/2022.

RIO DE JANEIRO, 2020. Decreto Nº 46.970. “**Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid 19) [...] e dá outras providências.**”

Disponível em:

http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGtSbk5VOVVaelZOZWxWMFVtdFJORTVwTURCTIJGcEVURIZKTWsxRWEzUINSVVV5VFdwVmQwMXFRWHBOUkdNeQ==

Data de acesso: 12/05/2020

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**/ José Afonso da Silva. - 39. ed., rev. e atual. -São Paulo: Malheiros, 2016.

SÃO PAULO, 2020. Decreto Nº 64.862. “**Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19[...]**”.

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862->

[13.03.2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20no,recomenda%C3%A7%C3%B5es%20no%20setor%20privado%20estad](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20no,recomenda%C3%A7%C3%B5es%20no%20setor%20privado%20estad)

[ual](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20no,recomenda%C3%A7%C3%B5es%20no%20setor%20privado%20estad)

Data de acesso: 12/05/2022

SOARES, R. M. F. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

TJPB, 2021. “**Covid-19: Justiça de CG determina que município cumpra integralmente decreto estadual**”

Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/covid-19-justica-de-cg-determina-que-municipio-cumpra-integralmente-decreto-estadual>

Data de Acesso em: 06/06/2022.