

Rede de Ensino Doctum – Unidade Leopoldina-MG  
Trabalho de Conclusão de Curso II

## **CONFLITO FEDERATIVO EM TEMPOS DE CRISE E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO SOB O PARÂMETRO DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

Dênis Amaral Lacerda da Silva <sup>1</sup>  
Gleysa Taíz Silva Machado<sup>2</sup>  
Isadora dos Santos Batista Silva<sup>3</sup>

### **RESUMO:**

Em 2020, o mundo se viu abalado pela chegada da pandemia oriunda da COVID-19, causando desconstruções nos mais variados setores da sociedade. Desde o início, os Estados vêm tomando diversas medidas visando dirimir os impactos negativos que tal crise trouxe. Em meio a essas medidas, verifica-se um entrave ocasionado entre as competências constitucionais, revelando uma problemática nos papéis de entes federativos. A mora do Poder Executivo nacional, em questões de ordem sanitária, fez com que os Poderes Executivos estaduais, com a urgência em proteger a população, começassem a editar decretos que, conseqüentemente, interfeririam na esfera de competência resguardadas pela Constituição aos outros entes. Desse modo, ao vislumbrar o atual contexto, uma necessidade em se uniformizar e coordenar a atuação legítima de cada ente restou patente, motivo pelo qual o presente estudo visa analisar o conflito federativo de competências em tempos de crise, utilizando como parâmetro argumentativo a pandemia da COVID-19, com o intuito de tecer reflexões quanto ao federalismo cooperativo, enquanto se objetiva examinar possíveis caminhos na busca da confiabilidade, cognoscibilidade e efetividade da ordem jurídica quanto à questão referente as competências constitucionais.

**Palavra-chave:** conflito federativo; controle de constitucionalidade; crise sanitária; federalismo cooperativo.

### **1- INTRODUÇÃO**

Em virtude de uma pandemia global, causada pela COVID-19, que desestruturou o cenário internacional, ocasionando uma das maiores crises econômicas mundiais, os entes federativos tomaram algumas medidas que promoveram a restrição de direitos constitucionais na tentativa de dirimir efeitos negativos que a situação impôs.

Diante dessas ações, evidencia-se o entrave perpetrado entre as leis constitucionais que positivam a distribuição de competências dos entes federativos e os eventuais decretos estaduais que, em um primeiro momento, exorbitam suas respectivas searas de competências, ocasionando um conflito de proporções alarmantes.

---

<sup>1</sup> Graduando do 10º período do Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Leopoldina. Contato: denisalsilva@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda do 10º período do Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Leopoldina. Contato: gleysa.t.m@gmail.com

<sup>3</sup> Graduanda do 10º período do Curso de Direito das Faculdades Unificadas de Leopoldina. Contato: aluno.isadora.silva@doctum.edu.br

Juntamente a isso, as manifestações da Suprema Corte no concernente ao tema ainda não permitem ao intérprete analisar com evidência e clareza os limites relacionados ao âmbito de atuação dos entes federados. Por consequência, esse contexto parece confrontar à cognoscibilidade e à calculabilidade esperada do ordenamento jurídico.

Tal cenário fez eclodir um fenômeno de judicialização brasileira, fazendo com que, desde o surgimento do coronavírus, surgissem centenas de publicações de legislações acerca da matéria epidemiológica, ocasionando o aumento significativo de processos judiciais.

Embora louvável os esforços da União e dos demais entes em efetuarem seus planejamentos em prol do combate, o Brasil se tornou um dos países mais ineficazes no tocante à pandemia, revelando que o aumento excessivo de normativos sanitários não resultou em uma efetiva qualidade no desenvolvimento de políticas públicas.

Desse modo, fica claro, ao vislumbrar o contexto, uma necessidade em se uniformizar e coordenar a atuação legítima de cada ente, motivo pelo qual o presente estudo visa analisar tal conflito federativo de competências, notadamente em tempos de crise, buscando evidenciar reflexões quanto ao federalismo cooperativo, enquanto examina possíveis caminhos na busca da efetividade da ordem jurídica quanto a questão referente as competências constitucionais, tecendo uma análise a respeito da problemática em volta do conflito federativo nesse período de crise, para que se clarifique o entrave e tente confrontá-lo.

## **2- ANÁLISE E COMENTÁRIO DO CONTEÚDO**

Crises, em todas as suas formas, são recorrentes na história da humanidade. Em 2020, o mundo se viu abalado pela chegada da pandemia oriunda da COVID-19, causando desconstruções nos mais variados setores da sociedade. Desde o início, os Estados vêm tomando diversas medidas visando dirimir os impactos negativos que tal crise trouxe.

Em meio a essas medidas, verifica-se um entrave ocasionado entre as competências constitucionais, revelando uma problemática nos papéis de entes federativos. A mora do Poder Executivo nacional, em questões de ordem sanitária, fez com que os Poderes Executivos estaduais, com a urgência em proteger a população, comessem a editar decretos que, conseqüentemente, interfeririam na esfera de competência resguardadas pela Constituição aos outros entes.

A objeção nacional diante da iniciativa dos Estados sobre questões que não lhes cabia foi instantânea; de um lado, a União afirmando que a competência era sua e não dos Estados, e de outro, os Estados justificando suas medidas diante da urgência iminente da pandemia em prol da saúde pública.

Nesse contexto, diante da confusão provocada, o Poder Executivo Federal agiu por meio de Medidas Provisórias e outros atos que foram acusados de conter determinações consideradas ofensivas à Lei, à Constituição ou às diretrizes recomendadas por órgão internacionais e, por consequência, foram objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal.

A Medida Provisória de nº 926 editada em 20 de março de 2020 – convertida posteriormente na Lei nº 14.035/2020 – alterou a Lei nº 13.979/2020 para dispor sobre procedimentos destinados ao enfrentamento da pandemia COVID-19 (BRASIL, 2020). Dentre as alterações, uma delas atribuiu ao Presidente da República a competência para tratar sobre serviços públicos e atividades essenciais.

Poucos dias após a publicação, o Supremo Tribunal Federal foi acionado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, buscando parcialmente a inconstitucionalidade da Medida, apresentando duas ofensas: o uso

da Medida Protetiva para cuidar de matéria que é reservada à Lei Complementar e a ofensa à competência comum dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020).

Em contexto similar, o partido Rede Sustentabilidade (REDE), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343, impugnou alguns dispositivos da Medida Provisória nº 927/2020, concernente à legislação e administração de transportes interestadual e intermunicipal de passageiros, em razão da União, que, ao condicionartais medidas, retira a autonomia dos demais entes federados, alterando decisões já emanadas (BRASIL, 2020).

A partir dessas ações, nota-se que o controle de constitucionalidade, notadamente o concentrado, tornou-se o principal meio de mediação e resolução das controvérsias nesse período pandêmico. Junto a isso, percebe-se que a coordenação, apesar de balizar o federalismo cooperativo, não é imposto de forma literal nos artigos referentes às competências, sendo assim, questiona-se: em que medida o exercício das competências pode ser dado de forma a homenagear a coordenação do federalismo cooperativo?

É impossível prever quais crises futuras irão abarcar a sociedade repentinamente, e não há como, de maneira direta, interromper controvérsias jurídicas em momentos críticos de âmbito nacional. O Brasil tem como um fator agravante a extensão territorial, no qual se desdobra o regionalismo cultural, econômico e social, onde cada ente federativo tem suas especificidades.

Em momentos em que a situação não se enquadra dentre as hipóteses já previstas, como, por exemplo, o Estado de Exceção – que não é o caso da pandemia – a flexibilização de normas sobre competências federativas, como se viu, gera animosidade entre os entes que não atuam de forma coordenada. Nesse ponto, ganha especial relevância o conflito federativo, cabendo ao STF fornecer a resposta jurídica adequada à resolução de tal contenda.

Sabe-se que o federalismo busca conciliar a unidade e a diversidade, entretanto, quando se fala em repartição de competências e, portanto, de poder, eventuais disputas são inevitáveis. Se, em momento que antecedeu a Covid-19, já havia espaço de dúvida quanto à repartição de competências entre os entes federados, após e durante a crise isso se expôs de modo ainda mais alarmante.

A chegada da pandemia causou um aumento da produção normativa relacionada à saúde pública no Brasil e, conseqüentemente, da judicialização de tais normas. Essa expansão na elaboração de normas fica mais evidente no painel de ações relacionadas à COVID-19 que tramitam no Supremo Tribunal Federal, que até a presente data contabilizava 10.658 processos (BRASIL, 2021).

Os atos normativos referidos, por seu caráter geral e limitador de determinados liberdades, ganham destaque rapidamente, passando a ser debatidas pela sociedade, como, por exemplo, a Lei nº 13.979 de 2020, que tratou de medidas que dizem respeito ao enfrentamento à crise sanitária. Nesse sentido, relacionando a temática do combate à pandemia pelo Poder Público com a necessária manutenção da própria democracia, Santos (2020, p. 14) destaca que:

O Estado, ao tomar medidas de vigilância e de restrição da mobilidade sob o pretexto de combater a pandemia, adquiriria poderes excessivos que poriam em causa a própria democracia. [...] Mas foi escrita num momento em que os cidadãos, tomados de pânico, constatavam que os serviços nacionais de saúde não estavam preparados para combater a pandemia e exigiam que o Estado tomasse medidas eficazes para evitar a propagação do vírus.

Durante esse período, a ADI nº 6341 foi julgada, e o Supremo Tribunal Federal entendeu pela legitimidade dos demais entes da federação para dispor normativamente sobre questões envolvidas à crise sanitária, consignando que as medidas tomadas pela União não deveriam suprimir a competência dos entes locais. Em seu voto, quando da análise da medida

cautelar em sede da referida ADI, o ministro Marco Aurélio apreciou a legitimidade comum entre os Estados e Municípios a legislar sobre os assuntos envolvendo a saúde, prescrevendo que a disciplina tratada pela Medida Provisória nº 926/2020, no que se refere a que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta, de fato, a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020, p. 3).

Contudo, após essas constatações, uma série de legislações foram criadas com o intuito de enfrentar a Covid-19, totalizando aproximadamente 3.049 normas editadas pela União relacionadas à pandemia, de acordo com o estudo efetuado pelo Conectas Direitos Humanos e do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2020 (CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021).

Entretanto, esse excesso normativo não é um sinal necessariamente positivo no combate à pandemia. Embora louvável os esforços da União e dos demais entes em realizarem seus planejamentos em prol do enfrentamento, o Brasil se tornou um dos países mais ineficazes no tocante a esse cenário específico, motivo pelo qual se faz necessária uma análise a respeito da problemática em volta do conflito federativo nesse período de crise, para que se clarifique o entrave e tente confrontá-lo.

A partir desse contexto, por meio de uma análise jurídica, percebe-se que as decisões que melhor coadunaram para o combate a crise, foram as que se pautaram na dinâmica do federalismo cooperativo. Nesse cenário, restam menos dúvidas a respeito da constitucionalidade dos enfrentamentos decididos de forma cooperativa. Todos os entes agem em consonância, e esta congruência é atingida se preceitos constitucionais que fixam competências dos entes federativos forem seguidos na íntegra, ou seja, se o controle de constitucionalidade, na via concentrada, servir, com efeito, como real guardião da Constituição, de maneira que a literalidade do texto constitucional seja resguardada.

### 3- CONCLUSÃO

A observância do federalismo cooperativo é uma das viáveis formas de se combater crises imprevisíveis. Esse conceito constitucional consegue, de forma articulada, aplicar as melhores formas de medidas para enfrentamento.

Sabe-se que o federalismo Brasileiro tem como principal ideia a descentralização, porém, o que se vê na prática, infelizmente, é a tendência à centralização. Entretanto, as decisões recentes da Corte Suprema, notadamente das ADIs 6.341 e 6.343, mostraram a importância da cooperação para confrontar crises.

É sabido que existem duas formas de exercer as competências: uma em que há a cooperação e outra onde não há, ou seja, onde os entes compreendem as necessidades uns dos outros, mas não agem de acordo a complementar as suas atuações, e, de outro lado, uma atuação que privilegia a concretização conjunta.

Acredita-se, portanto, que a cooperação e a coordenação sejam as alternativas mais adequadas para a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, como observado.

Contudo, a segurança jurídica há de ser necessária para que o diálogo seja eficaz. Sozinha, a cooperação não é suficiente. Todavia, os últimos julgados demonstram um avanço na busca da segurança jurídica com base no diálogo das entidades federativas, o que futuramente pode vir a, de fato, auxiliar diretamente no combate às crises e evitar que controvérsias como as vistas se repitam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Severino José Costa Andrade de; SANTOS, Júlio Edstron. O coronavírus e a necessidade dos tribunais de contas incentivarem o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro. *Rev. Controle*, Fortaleza, v. 18, n.2, p. 42-76, jul./dez. 2020.

ALMEIDA, A. D. M de. *Competências da Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2013. 486p.

ÁVILA, H. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 277p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02 de abril de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 Distrito Federal*. Relator Min. Marco Aurélio. Requerente: Partido Democrático do Brasil. 2020a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Painel de Ações COVID-19*. 2021b. Disponível em: <<https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall>>. Acesso em: 24 de maio de 2022.

BRASILEIRO, A. M. O federalismo cooperativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. n.39. p.83-128. Julho de 1974. Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_cooperativo\\_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y)>. Acesso em 23 de abril de 2022.

CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: <<https://www.conectas.org/publicacoes/download/boletim-direitos-na-pandemia-no-10>>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

COELHO, M.V.F. O pacto federativo ante o enfrentamento à Covid-19 e a jurisprudência do STF. *Revista Consultor Jurídico*, abril de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-11/constituicao-pacto-federativo-enfrentamento-covid-19-jurisprudencia-stf>>. Acesso em 10 de maio de 2022.

COUTO E SILVA, A. O Princípio da Segurança Jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). *Revista eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n.2, p.271-315, abr./maio/jun. 2005. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

FERREIRA FILHO, M. G. *O poder constituinte*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 254p.

GONÇALVES, K.K.S. O que é a segurança jurídica? *Ênfase Instituto Jurídico*, junho de 2021. Disponível em: <<https://blog.cursoenfase.com.br/seguranca-juridica/>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

HORBACH, C. B. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. ed. 2. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. Ed.24. São Paulo: SaraivaJur, 2020.1604p.

TAVARES, A. S. T. O Federalismo Cooperativo no Brasil: O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. *Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo*, Brasília. 57p. março de 2009. Disponível em <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/federalismo\\_cooperativo\\_schettino.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/federalismo_cooperativo_schettino.pdf)>. Acesso em 23 de abril de 2022.