

Temas Livres

Federados como laboratório da federação: quando os federados mostram o caminho à federação

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.2.8>

 **Leonardo Inácio Nunes**

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPGCJ) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

E-mail: leonardo.inn@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2312-4762>

 **Vladimir Brega Filho**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e promotor de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

E-mail: vladimir@uenp.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7790-5666>

207

RESUMO: Este artigo tem o propósito de reunir fragmentos de conjuntura fática e jurídica com o intuito de responder a seguinte questão: em que medida as competências dos federados tiveram o potencial de ofertar saídas para o Estado de Exceção aberto pela Pandemia da COVID-19 no Brasil? O problema se apresenta diante dos fatos da vida que desencadearam o cenário pandêmico decorrente do vírus SARS-COV-2. Nada obstante, sob o ponto de vista jurídico, o cerne está na investigação da forma federativa de Estado como mecanismo no ordenamento constituído pela CF/1988. Com a precedência de julgamentos como a respeito da constitucionalidade de Leis Estaduais sobre a proibição de comercialização de amianto crisotila, por exemplo, foi possível apontar que o STF trilhava caminho decisório propício às competências dos entes subnacionais antes mesmo do episódio global de saúde. Por meio de tópicos exploratórios, com o auxílio do método indutivo, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica qualitativa e da análise de decisões judiciais do STF, o trabalho conclui que, no caso brasileiro, as competências dos entes federados foram freio e contrapeso para controle do caminho, então, tomado no combate à Pandemia da COVID-19.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Entes subnacionais; Laboratório democrático; Amianto; COVID-19.

Recebido em: 10/04/2023

Aprovado em: 23/12/2024



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

O objeto de estudo desta pesquisa diz respeito à forma federativa de Estado adotada no Brasil. O enfoque adotado está relacionado com a perspectiva do Direito Constitucional, enquanto seara investida na programação do Estado. Da confecção do texto constitucional até hoje, há cotidianamente o desenvolvimento de ações com o objetivo de realizar o desenho federativo posto em termos formais pela Constituição de 1988 (CF/1988), o que se anota por meio de políticas públicas diversas no país.

Por isso, além de se falar sobre o Estado arquitetado pela Constituinte de 1988 é possível que se note também um Estado em processo dinâmico, feito no dia a dia, conforme a vida e as contingências do mundo¹. O momento da Pandemia da COVID-19, é um exemplo disso. O episódio marca-se pelo surto da doença derivado do vírus SARS-COV-2 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), segundo classificação tomada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Opas, 2022)².

A observação a respeito da atuação dos federados surge na medida que, sob a chefia da Presidência da República (2019-22), diante da necessidade de condução de medidas para contenção do cenário pandêmico, a União agiu de maneira ambígua. O desencaxe da política econômica com as medidas de saúde foi causa da substituição de dois ministros médicos por um general da ativa (Silva Junior, 2022, p. 278).

Dessa leitura, considerando o modelo federativo adotado pela CF/1988 e a proteção aos direitos sociais erigida naquela Carta Constitucional, a atuação dos entes federados, para além do cumprimento da Lei, enfrentou a dificuldade de suplementar à União. Com o quadro de tensão, surge o problema que se alinha, qual seja: notar em que medida os federados tiveram o potencial de ofertar saídas para o Estado de Exceção aberto pela Pandemia da COVID-19 no Brasil?

A partir da apreensão de Estado de Exceção tida por Agamben (2007), isto é, uma ditadura constitucional como um paradigma de governo, é possível dizer que, sob vários ângulos, o período pandêmico qualificou-se verdadeiro momento de exceção. Nesse sentido, a começar pelo embate entre parâmetros para lidar com a situação, “o problema do estado de exceção é relacionado a um problema particularmente interessante na teoria jurídica, o das lacunas no direito” (Agamben, 2007, p. 48).

O tratamento da questão suscitada neste trabalho ocorre a partir do olhar para a Federação brasileira. Para tanto, com base em pesquisa bibliográfica, feita em livros, artigos de revistas e periódicos, bem como a análise documental de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), constrói-

¹ Essa abordagem é tomada, por exemplo, por Chambô em dissertação de Mestrado intitulada: “Federalismo(s) de cooperação: análise da estrutura e da dinâmica do modelo cooperativo federal” (2020), defendida no bojo do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

² Conforme a OMS, trata-se de: “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata” (Opas, 2022).

se resposta à demanda inicial. Com os olhos para a questão das competências, o trabalho aproveita para fazer um balanço sobre a trajetória federativa brasileira.

2 Analisando hipóteses: simetria e subsidiariedade no Estado federativo brasileiro

A CF/1988 notabiliza-se por estabelecer do Estado brasileiro uma união indissolúvel entre os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, logo no *caput* do art. 1º. Aliás, a Carta Constitucional é referida pela comunidade jurídica como “Constituição Federal”, o que por facilidade ou opção indica alguma superveniência da forma federativa no Estado programado. O próprio STF, nas publicações do site institucional, também utiliza a denominação nas veiculações que promove a partir do Setor de Comunicação do Tribunal³.

Não para menos, a forma de Estado adotada no país desde o Decreto nº 01/1889⁴ é a forma federativa, naturalmente caracterizada pela pulverização do poder político, com repartição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos entes políticos. Conforme Dallari (2019, p. 24), aliás, “o problema das competências pode ser considerado o ponto central da organização federativa”. Assim é, uma vez seja essa repartição verdadeiro artifício caracterizador da forma federativa de Estado. Por isso mesmo, a manutenção desta última é tida cláusula pétrea pela CF/1988, razão pela qual não é possível a proposição de Emenda Constitucional tendente a aboli-la⁵.

Nada obstante as observações acerca da repartição de competências na Federação brasileira, antes mesmo da extraordinariedade representada pela Pandemia, ventilava-se a leitura de que a Federação brasileira é marcada por disposição centralizadora. Veja-se a análise abaixo:

A realidade democrática e institucional recente do modelo brasileiro tem se mostrado federalisticamente distorcida, na medida em que tem apresentado uma forte tendência centralizadora [...] duas razões para tal distorção centralizadora, oportunamente abordadas: **a própria engenharia constitucional brasileira** (privilegiando, por exemplo, competências privativas e exclusivas da União em detrimento de competências concorrentes); **e a postura interpretativa comumente adotada no momento de aplicação do direito** (e aqui se refere especialmente ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição), que tradicionalmente se inclina à prevalência das ações federais unitárias em detrimento das iniciativas locais (Arabi, 2019, p. 114, *grifo nosso*).

³ Vide, como exemplo, a notícia estampada em: Brasil. Supremo Tribunal Federal. STF divulga novas edições da Constituição Federal em inglês e em português: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492791&ori=1>. Publicação em: 23 ago. 2022. Acesso em: 21 set. 2022.

⁴ A ementa do Decreto nº 1/1889 dava nota do seguinte: “Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais” (Brasil, 1889).

⁵ Conforme a literalidade do Art. 60, § 4º, I da CF/1988.

As duas frentes identificadas acima, tidas por fatores centralizadores das relações federativas, de alguma forma tocam à Ciência Jurídica. A primeira, relativa à engenharia constitucional, diz respeito porque no texto de 1988 houve trabalho jurídico no momento constituinte. A segunda, sobre a postura interpretativa, porque toda a comunidade jurídica dedica cuidado à tarefa e, neste mister, conforme o viés empreendido, especialmente pelo STF, pode-se inserir elementos ora centralizadores ora descentralizadores do texto constitucional (Arabi, 2019, p. 114).

Quanto ao conjunto de decisões do STF, Horbach (2013) notou há algum tempo que a jurisprudência do Tribunal Constitucional pós-1988, caminhava no sentido do princípio da simetria, vetor cuja descrição o autor fez e enumera da seguinte maneira:

Com o chamado princípio da simetria, segundo o qual os Estados deveriam seguir o modelo institucional federal. Exemplo dessa tendência se tem nos julgamentos da ADI 858, rel. Min. Ricardo Lewandowski, sobre processo legislativo; da ADI 3.647, rel. Min. Joaquim Barbosa, sobre as regras de afastamento do Governador do Estado do Maranhão; ou ainda da ADI 2.122, rel. Min^a. Ellen Gracie, sobre o processo de reclamação junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Todos esses julgados indicam limitações claras das competências constituintes estaduais (Horbach, 2013, p. 10).

210

O caminho jurisprudencial se formou ainda que, conforme voto do então Ministro Célio Borja, na ADI nº 56, tenha sido possível afirmar a “inexistência, na lei fundamental em vigor, das numerosas regras de simetria compulsória entre as ordens jurídicas da União e dos Estados que repontavam na Carta de 1967, na redação de sua Emenda nº 01/69” (Brasil, 1989). O que se depreende, portanto, é que a simetria é elemento decorrente da prática jurisprudencial que historicamente se prolongou, primeiramente, por apego a uma interpretação federativa centralizadora e depois, com o intuito de preservar a separação dos poderes⁶.

As críticas ao princípio da simetria são feitas, afinal este vetor assevera a tendência de centralização já existente de forma relativa em qualquer Estado (David Araújo; Nunes Júnior, 2015, p. 49). O Brasil, apesar de adepto da forma federativa, reservou à União a criação do direito por meio das normas gerais do art. 24, *caput*, da CF/1988 (Ferreira Filho, 2007, p. 52). Em adendo, Silva (2021) anota o seguinte em relação à simetria:

O STF não oferece nenhuma definição clara do que seria o dever de simetria, de forma que tem sempre a liberdade de escolher se as constituições devem ou não seguir determinados padrões adotados pela Constituição federal [...] O suposto dever de simetria, na forma como desenvolvido pelo STF, tem vários problemas em sua fundamentação, bem como inconvenientes insustentáveis [...] o dever de simetria nos moldes propostos pelo STF é

⁶ Como precedente, cita-se: Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 766/RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Mello. Órgão: Tribunal Pleno. Brasília, 03/09/1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1544340>. Acesso em: 31 jul. 2022.

inconveniente porque, ao limitar a autonomia política e institucional dos estados, põe a perder uma das principais características do federalismo, que é a possibilidade de experimentação institucional (p. 375-376).

A relevância da provocação firmada acima está na própria CF/1988. Desconsiderados os temas de legislação privativa da União, inseridos no art. 22, todos os assuntos dos incisos do art. 24 comportam desempenho pelos entes federados subnacionais. O quadro brasileiro, no entanto, gira em torno do que sejam normas gerais⁷, na medida em que “há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é “geral”, não está particularizando o tema e, com isso, invadindo a esfera de competência estadual” (Mohn, 2010a, p. 238).

Para Baracho (1995, p. 49) o federalismo poderia ser considerado, de fato, a implementação do princípio da subsidiariedade⁸. Pela própria forma de estrutura, o modelo federativo permite distinções entre os federados num contexto que o autor entende fazer “parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais” (1995, p. 49). Zimmermann (2005, p. 358) percebe a subsidiariedade em associação com a descentralização política e com o pluralismo federativo como sendo constitutiva de verdadeiro pilar para um federalismo democrático baseado em responsabilidades cívicas.

211

Mohn, por sua vez, buscou estudar o princípio da subsidiariedade e a sua aderência ao texto constitucional brasileiro. Referido princípio jurídico encontra origem no direito comunitário europeu, no contexto da integração dos países da União Europeia (Parlamento Europeu, 2017). A conclusão da pesquisa é no sentido de que a subsidiariedade não está presente, nem mesmo implicitamente no texto da Constituição vigente. O autor registra ainda que, a partir de outras experiências, a italiana e a portuguesa, especificamente, mais que a eventual inclusão legislativa, □ a aplicação da subsidiariedade demandaria a superação de tradições historicamente entrelaçadas pelo ordenamento jurídico brasileiro (Mohn, 2010b, p. 300).

Em que pese a conclusão alinhada, como sugestão para inclusão da subsidiariedade no contexto federativo brasileiro, fica a ideia da inversão da verticalidade prevista no art. 24 da CF/1988. A noção surge com a valorização da autonomia do ente federativo, com necessidade de motivação pela União, na hipótese de superveniência do regramento nacional (Mohn, 2010b, p. 301). Recorta-se a seguir a leitura própria, com ponderação a respeito da relação entre a norma local e a norma federal:

Nos domínios de competência legislativa concorrente, a preferência da menor até a maior instância para o exercício da competência, somente se afastando tal prioridade em face de

⁷ A prescrição de normas gerais já estava prevista na Constituição Federal de 1934 (art. 5º, XIX, i). Hoje, por sua vez, a menção consta no §1º, do art. 24 da CF/1988 com a seguinte redação: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

⁸ Na mesma obra Baracho (1995, p. 52) apresenta nota: “Conceitua-se subsidiariedade como princípio, pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”.

critérios de necessidade e urgência, equivalentes aos do direito comunitário. Seria imprescindível, ainda, a comprovação do atendimento desses critérios para o domínio específico objeto da proposição legislativa, efetivada mediante fundamentação suficiente, cujo exame deveria ser realizado preliminarmente ao mérito (Mohn, 2010b, p. 301).

O princípio da subsidiariedade, em algum aspecto, abre caminho para o tipo de lacuna cuja apreensão de Agamben (2007) visa conter. A análise mais detida, no entanto, sugere que a maior lacuna quanto aos direitos federativos está na ausência de indicação expressa, pelo texto constitucional de 1988, do princípio jurídico concreto em relação ao qual a interpretação da forma federativa desenhada pode-se guiar.

Conforme se esclareceu, o princípio da subsidiariedade não encontra nem mesmo previsão implícita na CF/1988, ainda assim, é oportuno observar a sugestão como forma de alteração da “Federação Inconclusa”⁹, a qual se lê no contexto brasileiro desde a Constituição de 1891¹⁰. Para além disso, a própria hipótese da subsidiariedade fundamenta o apelo autônomico pelo exercício de competências, diante de eventual posição da União que contrarie o interesse local e o regional.

Em relação ao Estado de Exceção, sem a previsão expressa no texto constitucional e, diante da abertura das noções de simetria e de subsidiariedade, parece se desenhar o quadro em que a interpretação da Lei é refém do contexto político de governo. Dessa maneira, conforme a adesão do Poder Executivo da ocasião, maior pode ser a carga de subjetividade na interpretação da norma (Leal, 2012, p. 69)¹¹. A prática, então, revela campo de extralegalidade absolutamente apto à subversão do texto jurídico.

3 Possibilidades federativas: entes subnacionais como laboratório da federação

Em decorrência da forma federativa, não apenas a União, mas também os entes subnacionais se notabilizam pelo exercício de competências legislativas, administrativas e tributárias distribuídas a partir da CF/1988. Na acepção de Loewenstein (1970, p. 191) a federação exige positividade por

⁹ Expressão cunhada por Prado (2013) em artigo intitulado “A ‘federação inconclusa: o papel dos governos estaduais na federação brasileira”. Em conclusão, o autor anota que o desequilíbrio das relações federativas desde o fim do século XIX, não teria permitido a conclusão da forma federativa no Brasil, especialmente porque os estados enquanto entes subnacionais, não desempenharam papel forte e determinante nos caminhos da federação brasileira. (Prado, 2013, p. 195).

¹⁰ Santin e Rodigueri (2016, p. 276-277) identificam, ao longo de artigo publicado pela *Argumenta Journal Law*, a opção federativa no Brasil de 1891 como decorrência da necessidade de dominação do vasto espaço territorial formado pelo país.

¹¹ Em obra seminal Leal (2012) comenta, no caso da autonomia municipal brasileira ao longo do século XX, a existência de um campo autônomico extralegal em adendo a eventual autonomia legal existente. É na autonomia extralegal “que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do ‘coronelismo’. É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão ao seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive as violências e outras arbitrariedades” (2012, p. 69).

constituição escrita, o que se depreende da especial tarefa de repartir competências entre as pessoas políticas formadoras do pacto assinalado.

É da análise da divisão de competências a origem da autonomia relativa dos federados e a manutenção do chamado “fim particular” que está em pauta na discussão federalista. A repartição ocorre porque, não obstante os objetivos unionistas, na Federação os Estados-membros cultivam diversidade e necessitam de bases para preservá-la (Beaud, 2009, p. 323-327). É nessa toada que a intangibilidade do pacto federativo também abraça a repartição de competências e funciona de maneira a fornecer proteção aos federados.

No caso brasileiro, aos entes subnacionais a repartição de competências estabelece parâmetros específicos. A divisão se fez tanto em regime de repartição horizontal como em regime de repartição vertical. Na leitura de Russomano (1965, p. 68), em paralelo com o Direito Processual, onde as competências possuem status de “medida de jurisdição”, no Direito Constitucional as competências vão se notabilizar como “medida de poder político”.

A considerar a dosagem de poder político distribuída, Estados e Municípios podem atuar como verdadeiros laboratórios. Essa noção já foi encampada pelo STF ao tratar da constitucionalidade de Lei Estadual na ADI nº 2.922/RJ, que versava sobre procedimento criado pelo Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, o plenário da Corte fez constar propriamente na ementa do julgado a visão de que:

4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal (Brasil, 2014).

Em episódio posterior, no reconhecimento de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.188.352/DF, exercendo a Presidência da Corte, o Ministro Luiz Fux decidiu pela repercussão geral de questão referente à constitucionalidade de Lei Distrital que invertia fases da licitação. A princípio, a previsão contraria à competência privativa da União para legislar sobre o tema a partir do art. 22, XXVII, da CF/1988. No bojo da fundamentação, o Ministro consignou o trecho ao qual se alude:

A imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (*laboratory of democracy*). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas (Brasil, 2019, p. 07).

De fato, sendo uma reunião de entes políticos a fórmula federativa permite a experiência em diversos níveis. A legislação estadual, nesse sentido, tem o potencial de funcionar como laboratório e ofertar “tutela específica a grupo social, em direção a uma maior proteção e efetividade ao direito fundamental e à não discriminação [...] mais do que uma mera discussão de competência ou incompetência para dispor sobre o assunto” (Arabi, 2019, p. 55-56). É a possibilidade de experimentar políticas que, a depender do resultado, podem ser levadas a outros entes federativos ou mesmo ao nível federal¹².

Importa frisar, antes mesmo do período pandêmico, estava presente no caminho decisório do STF a tendência a leitura da repartição de competências como reserva a cada um dos entes políticos constitucionais, inclusive em benefício da federação como um todo¹³. Do ponto de vista material a partir da sistemática da CF/1988, a Corte marchou no sentido de assegurar o exercício de competências conforme a proteção aos direitos fundamentais. Isso aconteceu, por exemplo, na apreciação de inconstitucionalidade a respeito de Leis Estaduais que proibiam a comercialização de amianto crisotila (Antunes, 2019, p. 79).

No caso do amianto, a análise da constitucionalidade de Leis Estaduais ocorreu em detrimento da Lei Federal nº 9.055/1995, que autorizava a circulação da substância. Por meio de juízo em controle concentrado nas ADIs nº 3.356, nº 3.357 e nº 3.937¹⁴ o STF decidiu pela inconstitucionalidade material da norma federal, a rigor, porque as “iniciativas regionais se mostravam mais materialmente compatíveis com as normas constitucionais [...] por proteção deficiente, da legislação federal” (Arabi, 2019, p. 70).

A ementa da ADI nº 3.356, entre outros argumentos, expôs o “[...] consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto [...]” (Brasil, 2019), identificada a violação aos direitos à saúde e à proteção ao meio-ambiente, pela Legislação Federal vigente. Dessa suplantação, com a ausência de norma geral válida, as normas

¹² Sarmiento e Souza Neto (2017, p. 336) destacam a necessidade de se alcançar ponto ótimo entre prudência e abertura para o pluralismo e a experimentação. Os autores fomentam que antes da experiência global, a experiência local pode servir como teste, de maneira que a experiência fracassada representa menores riscos a sociedade do que se tivesse se desenvolvido no plano federal.

¹³ Em 2015, no julgamento da ADI nº 4.060/SC, o pleno da Corte fez constar em alínea da Ementa do julgado observação quanto a jurisprudência até então identificada, apontando nova tendência a partir de então: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. [...] 3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela **oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988**” (Brasil, 2015, *grifo nosso*).

¹⁴ Considerando a semelhança das discussões, isto é, a inconstitucionalidade das Leis Estaduais que proibiam a comercialização de amianto do tipo crisotila, as 3 (três) ações mencionadas tiveram seus acórdãos publicados em conjunto no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), na data de 1º/02/2019.

estaduais restaram formalmente aptas sob o prisma da repartição de competências legislativas concorrentes.

O contexto observado é relevante, afinal, revela a interação dos entes subnacionais diante de eventual Estado de Exceção protagonizado pelo ente federal. A CF/1988 previu, com a devida excepcionalidade, hipóteses de intervenção junto aos entes federativos. O rol obedece a verticalidade de modo que a intervenção se faz pela União ou pelos Estados, no Estado ou no Município, respectivamente, violador das cláusulas indicadas pelos arts. 34 e seguintes da CF/1988 (David Araújo; Nunes Júnior, 2016, p. 381-382). A repartição de competências em si parece contemplar o oposto, ou seja, quando os federados podem influenciar à União Federal, numa abertura à subsidiariedade.

Essa visão pela limitação fazia parte da concepção dos artigos federalistas, escritos no fim do século XVIII. Um sistema de freios e contrapesos a partir de Montesquieu abordava essencialmente os poderes horizontais. A forma federativa, no entanto, suscitou o desenvolvimento de outras configurações de controle capazes de promover o que James Madison (2021), descreveu como dupla segurança para os direitos do povo, haja vista que diferentes governos controlam-se¹⁵¹⁶.

Rothenburg (2005, p. 44), em reflexão jurídica, pondera a possibilidade de troca de sujeitos quando a competência, mesmo a privativa ou exclusiva, não é exercida pelo ente constitucionalmente indicado, num típico caso de omissão. A proposta encontra força na provisão de direitos fundamentais como paradigma de Estado, em compromisso com a efetividade da Lei Maior. É contorno de calibração das relações federativas, de modo que a negativa de um ente não seja causa de prejuízo às coletividades federadas marcadas por singularidades.

A volta que se procedeu revela a existência prévia ao cenário da Pandemia da COVID-19 de dinâmica entre a União Federal e os entes subnacionais. Por meio do recorte feito, constata-se que a repartição de competências legislativas é uma barreira formal e material endereçada aos federados. Em específico, as competências dos Estados-membros e as competências dos Municípios abrem possibilidade de controle frente às hipóteses de eventual exceção guiada pela União, seja pelo que o ente central faz, seja pelo que não faz.

4 O embate(?) pela repartição de competência no ápice do contexto pandêmico

A cepa SARS-COV-2 do coronavírus, o vírus causador da doença denominada COVID-19, foi conhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no final do mês de dezembro de 2019. Do conhecimento sobre a variação até a declaração do surto da doença como uma ESPII, houve o intervalo

¹⁵ A abordagem referida acontece no artigo nº 51, que encerra uma sequência de textos com relação a separação de poderes no modelo federativo prescrito.

¹⁶ No mesmo sentido, Alves e Campos (2017, p. 34), em artigo publicado pela Revista do Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), ofertaram a leitura do Estado Federal como mecanismo de contenção da atuação de agentes políticos.

de aproximadamente 30 (trinta) dias. A caracterização da situação pandêmica ocorreu em 11 de março de 2020, diante da distribuição geográfica que a doença havia alcançado (Opas, 2022).

Apesar da rapidez na instalação do quadro de emergência de saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS) havia emitido alertas a todos os governos anteriormente. Segundo Chade e Manus (2020, p. 73-74), em 07 fevereiro de 2018 a OMS descreveu oficialmente a “Doença X”, isto é, a possibilidade de uma pandemia a partir de um agente desconhecido. Naquele momento a informação aos governos de todo o globo visava a preparação para a eventualidade de uma pandemia.

O retrospecto sobre a repartição de competências no contexto pandêmico é relevante. Além da especificidade representada pela situação, para a observação de que a COVID-19 tenha sido apenas a primeira “Doença X” (Chade; Manus, 2020, p. 75). O quadro, portanto, desperta a necessidade de se avaliar a efetividade das ações tomadas frente a essa emergência de saúde de nível global e o cotejo para o estabelecimento de medidas preventivas com caráter permanente.

No início deste trabalho, observou-se que a repartição de competências se relaciona com o exercício de autonomia pelos entes federados. Trata-se de conclusão básica, que contou com demonstração vívida no cenário brasileiro durante o período pandêmico. Junto da questão autonômica, no entanto, sobreleva-se o tocante à separação de poderes em sua forma vertical. Na condição de Estado Federal, o país enfrentou dificuldades para conciliar a atuação dos entes federais. Nesse sentido, Abrucio *et al.* (2020) registram a nota de que no Brasil:

O enfrentamento à COVID-19 evidencia o confronto dessas duas concepções de federalismo. Opõem-se o modelo cooperativo, construído a partir da CF/88, e o projeto *bolsonarista*, similar ao dualismo *trumpista*, baseado no slogan “Mais Brasil, Menos Brasília”, isto é, menos ação da União em políticas públicas [...] A redução conjuntural do papel da União aumentou a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios. O conflito intergovernamental dificultou a tomada de decisões nacionais, como normas sobre isolamento social, distribuição de recursos e equipamentos médicos (p. 667, 670).

O destaque assinalado é importante, afinal, por meio da atuação jurisdicional, coube o provimento de pedidos com vistas ao preenchimento de lacunas deixadas pela omissão dos governos¹⁷, em especial, da União Federal sob Chefia da Presidência da República. Diferentemente da coragem típica de um Estado empreendedor, preconizado por Mazzucato (2014, p. 52) como um Estado que investe nos setores nos quais a iniciativa privada não o faz, o Estado brasileiro, representado pela União, adotou postura evasiva na promoção de políticas públicas para o tratamento da questão pandêmica.

¹⁷ Após os trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), junto ao Senado Federal, houve a produção de relatório com a sugestão de indiciamento de diversos agentes envolvidos em ilícitos de natureza administrativa, cível e criminal. O Presidente da República é um dos agentes mencionados pelo relatório. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>.

No âmbito político, em mais de uma oportunidade governadores eleitos assinaram cartas com demandas à União para lidar com a situação pandêmica. Em março de 2020, por exemplo, 25 chefes de executivos estaduais afirmaram “essencial a liderança do presidente da República e a sua parceria com governadores, prefeitos e chefes dos demais poderes” e ainda a adoção de “medidas baseadas no que afirma a ciência, seguindo orientação de profissionais de saúde e, sobretudo, os protocolos orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS)” (El País, 2020). O conteúdo revelava súplica pela cooperação entre os níveis de poder vertical, haja vista a dificuldade administrativa encarada.

Ao sancionar a Lei Federal nº 13.979/2020, em fevereiro daquele ano, a União criou normas gerais para o enfrentamento da emergência de saúde. De modo expresso e formal, inseriu no § 1º, do art. 3º desse instrumento, o embasamento científico como elemento indispensável para a adoção de medidas restritivas. Para além da Lei, no entanto, a União, por meio da Presidência da República, demonstrou a existência de estratégia institucional de propagação do vírus, conforme relatório produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa) e pela Conectas Direitos Humanos (Asano *et al.*, 2021, p. 6)¹⁸.

O quadro errático na formulação das medidas se estendeu ao bojo do ciclo de políticas. O esvaziamento de medidas foi anotado pelo STF em acórdão para referendo de liminar na ADPF nº 709, que vela a proteção de áreas indígenas no cenário pandêmico¹⁹. Aliás, a Suprema Corte foi importante canal de direcionamento da atuação jurisdicional. Conforme, ao enfrentar questões do momento extraordinário da Pandemia:

O que se observou foi a atuação da Suprema Corte enquanto harmonizadora do federalismo brasileiro, tendo agora como norteador normativo não mais o ente central, mas sim a OMS e outros órgãos técnicos nacionais e internacionais. Revela-se, dessa maneira, também neste momento histórico, a primazia da função integrativa da Suprema Corte brasileira enquanto árbitro da federação (p. 60).

Já nas primeiras semanas da calamidade de saúde, o STF decidiu sobre assuntos federativos em políticas públicas por mais de uma vez²⁰. Após a declaração do estado pandêmico pelas autoridades de

¹⁸ Direitos na Pandemia – Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/>. Acesso em: 22/07/2022.

¹⁹ EMENTA: Direito constitucional e sanitário. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Referendo de medida cautelar incidental. Povos indígenas. Negativa de proteção territorial em terras indígenas não homologadas. Comprometimento de ações de saúde. [...] 3. Trata-se de tentativa de esvaziamento de medida cautelar ratificada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos desta ADPF 709, em que se determinou: (i) a formulação de Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, (ii) a extensão dos serviços do Subsistema de Atenção à Saúde aos povos indígenas de terras não homologadas e (iii) a criação de barreiras sanitárias em favor de povos indígenas isolados e de recente contato. Esse conjunto de providências judiciais complementares têm por o propósito, entre outros, de conter a circulação de terceiros em área indígena, de modo a evitar o contágio, suprimir invasores e assegurar acesso a políticas públicas de saúde (Brasil, 2022).

²⁰ A atuação do Suprema Corte pode ser compreendida como a arbitragem maior das autoridades federativas, na medida da resolução de controvérsia entre as autoridades nacionais e os governos das partes componentes (Baracho, 1982, p. 54).

saúde, no julgamento das ADIs nº 6.341 e nº 6.343 a Corte se posicionou pelas competências legislativas e administrativas previstas na CF/1988, aos Estados e aos Municípios. Semelhante procedência ocorreu na ADPF nº 672, ainda que a posição arguida pela União fosse pelo contrário (Lima, 2022, p. 251-254).

No mesmo ano, durante o julgamento de Medida Cautelar na ADI nº 6.421, a Corte estabeleceu a tese de que a responsabilização de agentes públicos, por atos relacionados ao combate da COVID-19, deveria levar em consideração: “(i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas” (Brasil, 2021, *grifo da publicação*).

As decisões judiciais tidas pela Suprema Corte, mencionadas nesta seção e mesmo as anteriormente citadas nesta pesquisa, foram no sentido da proteção aos direitos fundamentais, observado o fundamento da dignidade da pessoa humana. Não se cogita que os posicionamentos do Tribunal fossem outros, caso a União atuasse segundo os preceitos divulgados pela OMS. A baliza da proteção aos direitos fundamentais, desde o precedente sobre o amianto, foi asseverada pelo STF, que não declarou inconstitucional a política mais protetiva adotada por alguns entes da Federação, conforme se verificou durante a segunda seção deste artigo.

218

No caso pandêmico, o cenário de exercício das competências foi afetado não apenas no aspecto legislativo. Na elaboração de políticas de saúde para superação da doença as iniciativas isoladas de entes subnacionais desencadearam verdadeira paradiplomacia em prol do exercício da autonomia federativa. Sousa e Rodrigues (2021, p. 61-62) mencionam o caso do Estado de São Paulo que, no intuito de viabilizar a CoronaVac, se valeu desse artifício para travar relações com a China, país fornecedor de insumos necessários à vacina.

Em pesquisa relacionada com aspectos de saúde, Barreto *et al* (2021, p. 1.126) apresentaram resultados sobre outra face das competências federativas. O trabalho revela o caso do município de Manaus, capital do Amazonas, local onde a situação de relutância na adoção de medidas com o desencadeamento de colapso no número de óbitos, evidenciando que apesar de ter havido entes que se valeram das competências, também houve os que nada fizeram. O exemplo não deixa de ser experimento que corrobora falha na forma de tratamento do vírus.

Deste breve conjugado, mais do que se anotou inicialmente quanto à repartição de competências, é possível extrair que durante a Pandemia da COVID-19 houve entes subnacionais que se esforçaram para fazer valer o exercício das competências constitucionalmente dosadas. A convicção ambígua da União ao conduzir a situação contrariou a noção de Políticas Públicas baseadas em evidências²¹. A emergência global de saúde registrada cientificamente, ao ser ignorada na forma de uma

²¹ Faria (2022) assevera que “políticas públicas baseadas em evidências (PPBE) são aquelas cuja formulação e implementação são pautadas por dados e informações produzidos de maneira rigorosa e sistemática, preferencialmente segundo padrões chancelados pela comunidade científica. Nas últimas décadas, a demanda e a oferta de PPBE cresceram tanto que hoje se reconhece a existência de um ‘Movimento das PPBE’ de alcance global”.

exceção extralegal, teve na repartição de competências freio e contrapeso para a gerência sanitária em nível local e regional, com reconhecimento da Corte Constitucional brasileira.

5 Conclusão

O estudo a respeito da repartição de competências é uma importante medida para a realização do projeto constitucional. Resultante do encontro do Direito com a Política *lato sensu*, a Constituição é mais que mera carta de intenções. O exercício de competências administrativas, legislativas e tributárias compõe a trajetória jurídica de instrumentalização do projeto constitucional, garantindo a materialidade dos direitos formalmente assegurados.

De modo geral, ao se observar o fenômeno da repartição de competências é possível notar, para além das regras escritas, a existência de alguma principiologia implícita. Segundo se viu, a jurisprudência do STF e a doutrina sobre federalismo indicam os princípios da simetria e da subsidiariedade. Apesar da menção, ao final, nota-se que mesmo esses princípios não encontrando esteio na CF/1988, ambos são elementos de interpretação em julgados do Supremo.

219 A observação concreta a respeito da forma como as competências e, especialmente, as competências concorrentes se desenvolveram, foi feita a partir de caso envolvendo o amianto crisotila em várias ações de controle concentrado. De maneira contundente, a partir dos julgados ficou posta a visão da legislação subnacional como laboratório para aperfeiçoamento das formas de proteção aos direitos fundamentais. Antes mesmo do episódio pandêmico, apresentaram-se às competências dos entes subnacionais, como barreira constitucionalmente asseguradora de direitos.

Com foco no cenário pandêmico vivido no Brasil, ressalta-se a postura dissuasiva da União Federal. Na via legal, houve a previsão do parâmetro científico para o estabelecimento de medidas de controle do quadro de saúde, todavia, extralegalmente a ambiguidade se sobrepôs. Instalado o quadro de exceção na esfera federal, pelo que não foi feito, restou aos Estados-membros e Municípios federados a repartição de competências arquitetada pela CF/1988.

Ainda, com a afirmação pelo STF do vetor científico no tratamento da conjuntura de saúde, ficou assinalado subsídio para as medidas de gerência regional e local da doença e dos serviços disponíveis. Num diálogo com Agamben (2007), a repartição de competências foi possibilidade de saída do Estado de Exceção, porque autorizou a adoção de estratégias próximas da realidade de cada Estado e de cada Município brasileiro, em exercício que suplantou lacuna prática defendida pela Presidência da República.

Ao final, é possível concluir pelo conjunto que se reuniu, do ponto de vista jurídico, seja pela formação estrutural seja pela dinâmica das relações, o modelo federativo foi instrumento eferescente no ápice do contexto pandêmico. Em especial, os direitos federativos significaram, em grande medida, foco de atenção pelo exercício das competências constitucionais, estas últimas que se apresentaram como freio, contrapeso e saída à crise potencializada pela União Federal.

6 Referências

ABRUCIO, F.L.; GRIN, E.J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 28 abr. 2022.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Trad: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALMEIDA, F. D. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2010.

ALVES, F.B; SANTOS, Y. A. Democracia e totalitarismo: anotações sobre democracia, separação dos poderes e federalismo. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul - RS, v. 1, n. 51, jul. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7897>. Acesso em: 05 set.2022.

ANTUNES, P. B. Federalismo e proteção do meio ambiente: o papel do Federalismo Cooperativo. **Revista Direito das Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 59–91, 2020. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9836>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ARABI, A. Y. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARAÚJO, L.A; NUNES JUNIOR, V. S. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. rev. São Paulo: Verbatim, 2016.

ASANO, C. L *et al.* Boletim n. 10. **Direitos na Pandemia** – Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo: CEPESIDA, Conectas, 20/01/2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/>. Acesso em: 22/ jul. 2022.

BARACHO, J. A. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1995, 200:21-54. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>. Acesso em: 08 out. 2022.

BARACHO, J. A. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.

BARRETO, I. C *et al.* Colapso na saúde em Manaus: o fardo de não aderir às medidas não farmacológicas de redução da transmissão da Covid-19. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 45, n. 131 Oct-Dec, p. 1126–1139, 2022. Disponível em:

<https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5546>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BEAUD, O **Théorie de la Fédération**. 2 ed. Presses Universitaires de France-PUF, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 01/1889, de 15 de novembro de 1889**. Proclama a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa. Rio de Janeiro: Sessões do Governo Provisório. 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI nº 2.922. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 29/10/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2141435>. Acesso em: 15 out. 2022.

221

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI nº 3.356. Relator: Ministro Eros Grau. Relator do Acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJe: 01/02/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339421424&ext=.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI nº 4.060. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 04/05/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306693749&ext=.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: ADPF nº 709. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe: 08/03/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Dossiê**: STF na pandemia de Covid-19. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/codi/anexo/Dossie_Covid_Eletronico.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário**: ADI nº 1.188.352. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 13/08/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628502>. Acesso em: 23 out. 2022.

CHADE, J; MANUS, R. **10 histórias para tentar entender um mundo caótico**. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.

DALLARI, D.A. **O Estado federal**. 2.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DANTAS, A. Q; PEDROSA, M. H; PEREIRA, A. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte. In: **Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 96, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 06 mai. 2022.

DE SOUSA, A. T; RODRIGUES, G. M. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 36–69, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13335>. Acesso em: 30 out. 2022.

EL PAÍS. **Governadores pedem ajuda de Bolsonaro para conter crise e dizem que continuarão “seguinto a ciência”**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-26/governadores-pedem-ajuda-de-bolsonaro-para-conter-crise-e-dizem-que-continuarao-seguinto-a-ciencia.html>. Acesso em: 30 set. 2022.

FARIA, C.A. O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica. In: **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 97, 2022. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/577>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

HORBACH, C.B Forma de estado: federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 3. n. 2. Brasília: Uniceub, 2013.

LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, E.C. **Federalismo e democracia em tempos difíceis**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LOEWENSTEIN, K. **Teoria de la constitucion**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

MADISON, J. **Os artigos federalistas**. Trad.: Maria Luiza X. de A. Borges. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs setor privado. Trad.: Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MOHN, P. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010a.

223

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**. v. 47. n. 187. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010b.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Histórico da pandemia de covid-19**. 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 19 jul. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. O princípio da subsidiariedade. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. Copyright European Parliament 2017. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT\(2013\)010202_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf). Acesso em: 06 set. 2022.

ROTHENBURG, W. C. **Inconstitucionalidade por omissão e troca de sujeito**. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RUSSOMANO, R. **O princípio do federalismo na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SANTIN, J. R.; RODIGHERI, B. R. O poder local na federação brasileira. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25. p. 275-299, 2016. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/878>. Acesso em: 09 set. 2022.

SARMENTO, D; SOUZA NETO, C.P. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SILVA, V.A. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SILVA JUNIOR, N. O Brasil da barbárie à desumanização neoliberal: do “pacto edípico e pacto social”, de Helio Pellegrino, ao “E daí?”, de Jair Bolsonaro. In: **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Org: Vladimir Safatle, Nelson da Silva Junior, Christian Dunker. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SOUSA, A.T; RODRIGUES, G.M. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 36–69, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13335>. Acesso em: 30 out. 2022.

224

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

Federates as a federation laboratory: when federates show the way to federation

ABSTRACT: This article aims to bring together fragments of factual and legal conjuncture in order to answer the following question: to what extent did the powers of the federate have the potential to offer exits to the State of Exception opened by the COVID-19 Pandemic in Brazil? The problem presents itself in the face of the facts of life that triggered the pandemic scenario resulting from the SARS-COV-2 virus. Nevertheless, from a legal point of view, the core is in the investigation of the federative form of the State as a mechanism in the order constituted by 1988 Federal Constitution. With the precedence of judgments regarding the constitutionality of State Laws prohibiting the sale of chrysotile asbestos, for example, it was possible to point out that the Brazilian Supreme Court (STF) was following a decision-making path conducive to the competences of subnational entities even before the global health episode. Through exploratory topics, with the aid of the inductive method, from the technique of qualitative bibliographical research and the analysis of judicial decisions of the STF, the work concludes that, in the Brazilian case, the competences of the federal entities were a checks and balances for control of the path, then, taken in the fight against the COVID-19 Pandemic.

KEYWORDS: Federalism; subnationals entities; laboratory of democracy; Asbestos; COVID-19.

225

Los federados como laboratorio de la federación: cuando los federados muestran el camino hacia la federación

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo reunir fragmentos de coyuntura fáctica y jurídica para responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida los poderes de la federación tenían potencial para ofrecer salidas al Estado de Excepción abierto por la Pandemia de COVID-19 en Brasil? El problema se presenta ante los hechos de vida que desencadenaron el escenario de pandemia producto del virus SARS-COV-2. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el núcleo está en la investigación de la forma federativa del Estado como mecanismo en el orden constituido por la CF/1988. Con la precedencia de sentencias relativas a la constitucionalidad de Leyes Estatales que prohíben la venta de amianto crisotilo, por ejemplo, fue posible señalar que el STF estaba siguiendo un camino de toma de decisiones favorable a las competencias de las entidades subnacionales incluso antes del episodio de salud mundial. A través de temas exploratorios, con la ayuda del método inductivo, a partir de la técnica de investigación bibliográfica cualitativa y el análisis de las decisiones judiciales del STF, el trabajo concluye que, en el caso brasileño, las competencias de las entidades federativas fueron un freno y un contrapeso por el control del camino, entonces, tomado en la lucha contra la Pandemia del COVID-19.

PALABRAS CLAVE: Federalismo; Entes subnacionales; Laboratorio democrático; Amianto; COVID-19.