

FEDERALISMO E SEPARAÇÃO VERTICAL DE PODERES: STF, PADRÕES DECISÓRIOS E SEGURANÇA JURÍDICA

José Carlos Francisco  

Anna Paula Soares da Silva Marmirolli  

Contextualização do tema: O federalismo é mecanismo de separação vertical de poderes pelo qual o ente nacional e os entes subnacionais se controlam a partir de suas atribuições, notadamente as competências administrativas comuns e legislativas concorrentes. O Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF) decide sobre conflitos federativos, revisitando o conteúdo constitucional.

Objetivos: O artigo analisa o federalismo como controle de poder no início deste século na literatura estrangeira, no histórico brasileiro, e, para avaliar a segurança jurídica, identifica critérios decisórios empregados pelo STF em conflitos ambientais, orçamentários e de saúde.

Método: O método empregado é o hipotético-dedutivo, com fontes bibliográficas especializadas nacionais e estrangeiras, documentais, normativas e empírica primária na jurisprudência do STF.

Resultados: A pesquisa demonstra que o federalismo enfrenta desafios na atualidade multifacetada, complexa, desordenada e financeiramente relevante, com mais matérias e novos sujeitos no ambiente digital, translocal e transnacional. Nosso histórico federativo é descontínuo e marcado pela centralização na União durante autocracias, configurando um movimento pendular assimétrico. A União segue protagonista, embora a Constituição de 1988 tenha listado o federalismo como princípio fundamental e como cláusula pétrea, dada sua importância como separação vertical de poderes. Diante da crise ambiental, orçamentária e de saúde (no período da pandemia), o STF analisou conflitos sob o prisma formal e o material, proporcionando segurança jurídica ao buscar diálogo federativo e padrão decisório pautado em elementos científicos, empíricos ou de experiência, reduzindo ou eliminando a discricionariedade dos entes públicos.

Palavras-chave: Federalismo; Separação vertical de poderes; Supremo Tribunal Federal; Padrões Decisórios; Segurança Jurídica.

FEDERALISMO Y SEPARACIÓN DE PODERES: STF, PATRONES DECISÓRIOS Y SEGURIDAD JURÍDICA

Contextualización: El federalismo es mecanismo de separación vertical de poderes mediante el cual lo ente nacional y los entes subnacionales ejercen controles recíprocos en el ámbito de sus respectivas atribuciones, especialmente de las competencias administrativas comunes y legislativas concurrentes. El Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) resuelve conflictos federativos, revisitando el contenido y el alcance de las disposiciones constitucionales.

Objetivos: El artículo analiza el federalismo como mecanismo de control del poder a comienzos del presente siglo, a partir de la literatura extranjera y de la experiencia histórica brasileña, e identifica, con el propósito de evaluar la seguridad jurídica, los criterios decisorios empleados por el STF en conflictos ambientales, presupuestarios y sanitarios.

Método: Se emplea el método hipotético-deductivo, con base en bibliografía especializada brasileña y extranjera, fuentes documentales y normativas, así como en investigación empírica primaria de la jurisprudencia del STF.

Resultados: La investigación demuestra que el federalismo afronta los desafíos derivados de una realidad contemporánea multifacética, compleja, desordenada y financieramente relevante, que comprende un número creciente de materias y nuevos sujetos en entornos digitales, translocales y transnacionales. La historia federativa brasileña es discontinua y está marcada por la centralización del poder en la Unión durante períodos autocráticos, lo que configura un movimiento pendular asimétrico. La Unión continúa siendo la protagonista, aunque la Constitución de 1988 consagró el federalismo como principio fundamental y como cláusula pétrea, dada su importancia como forma de separación vertical de poderes. Ante las crisis ambiental, presupuestaria y sanitaria, especialmente durante la pandemia de COVID-19, el STF examinó los conflictos desde perspectivas tanto formales como materiales, promoviendo la seguridad jurídica mediante la búsqueda del diálogo federativo y la adopción de un patrón decisorio basado en elementos científicos, empíricos o derivados de la experiencia, lo que redujo o eliminó la discrecionalidad de los entes públicos.

Palabras clave: Federalismo; Separación Vertical de Poderes; Supremo Tribunal Federal de Brasil; Patrones Decisorios; Seguridad Jurídica.

FEDERALISM AND VERTICAL SEPARATION OF POWERS: STF, DECISION MAKING PATTERNS, AND LEGAL CERTAINTY

Contextualization: Federalism is mechanism for the vertical separation of powers through which national and subnational entities exercise mutual checks within the scope of their respective responsibilities, particularly their common administrative powers and concurrent legislative powers. The Brazilian Federal Supreme Court (STF) adjudicates federal conflicts, thereby revisiting the meaning and scope of constitutional provisions.

Objectives: This article analyzes federalism as mechanism for controlling power in the early twenty-first century, drawing on foreign literature and Brazilian historical experience, and, with a view to assessing legal certainty, identifies the decision-making criteria employed by the STF in environmental, budgetary, and healthcare-related conflicts.

Method: The study adopts the hypothetical-deductive method, drawing on specialized Brazilian and foreign literature, as well as documentary and normative sources, together with primary empirical research into the case law of the STF.

Results: The research demonstrates that federalism faces challenges arising from a contemporary reality that is multifaceted, complex, disorderly, and financially significant, involving an increasing number of matters and new actors within digital, translocal, and transnational environments. Brazil's federal history is discontinuous and marked by the centralization of power in the Federal Government during periods of autocratic rule, resulting in an asymmetrical pendular movement. The Federal Government remains the predominant actor, although the 1988 Constitution established federalism as both a fundamental principle and an unamendable constitutional provision, given its importance as a form of vertical separation of powers. In addressing environmental, budgetary, and healthcare crises, particularly during the COVID-19 pandemic, the STF examined conflicts from both formal and substantive perspectives, promoting legal certainty by pursuing federal dialogue and adopting a decision-making pattern grounded in scientific, empirical, or experiential evidence, thereby reducing or eliminating the discretion of public authorities.

Keywords: Federalism; Vertical Separation of Powers; Brazilian Federal Supreme Court; Decision-Making Patterns; Legal Certainty.

INTRODUÇÃO

O tema deste estudo é o federalismo como separação vertical de poderes, bem como os movimentos dessa forma de Estado na história brasileira e os critérios decisórios empregados pelo Supremo Tribunal brasileiro (STF) na compreensão das competências administrativas comuns e das competências legislativas concorrentes em matéria ambiental, orçamentária e de saúde.

O objetivo geral é analisar o federalismo como sistema de controle de poder entre o ente nacional e os entes subnacionais nas complexas e dinâmicas sociedades atuais, contextualizando os movimentos de competências distribuídas entre a União e os entes subnacionais brasileiros. O objetivo específico é identificar critérios pelos quais o STF (Tribunal da Federação) aplica os preceitos constitucionais do federalismo cooperativo brasileiro como limites jurídicos em matérias ambiental, orçamentária e de saúde (neste último caso, restrita à crise da pandemia do novo coronavírus).

As perguntas que delimitam esta pesquisa são: 1ª) nas sociedades contemporâneas, mantém-se relevante a separação vertical de poderes proposta pelo federalismo do século XX?; 2ª) qual é o histórico de distribuição de competências entre União e entes subnacionais que antecede o federalismo cooperativo positivado na Constituição de 1988?; e 3ª) considerando que as matérias ambiental, orçamentária e de saúde no âmbito da pandemia são relevantes, emergentes e permeadas de parâmetros técnicos (científicos, empíricos ou de experiência), quais os critérios utilizados pelo STF, nesta década, para decidir conflitos federativos envolvendo competências administrativas comuns e legislativas concorrentes nessas áreas?

Esta pesquisa partiu das seguintes hipóteses: 1ª) o federalismo ainda se apresenta como relevante ferramenta de controle tanto do ente central quanto dos entes subnacionais, mas a permanência dessa fórmula de separação vertical no ambiente complexo, dinâmico e transnacional do início do século XXI deve ser reexaminada à luz da literatura jurídica especializada e brasileira; 2ª) nosso histórico revela sucessivas experiências de centralização autocrática, nas quais a separação vertical se torna ineficaz, seguidas de períodos de descentralização e reconstrução federativa, configurando movimentos pendulares assimétricos, premissa cuja compreensão exige a avaliação não apenas da experiência brasileira, mas também da trajetória de outros países; e 3ª) o STF avalia o exercício e a omissão das competências federativas comuns e concorrentes não apenas para reconhecê-las a todos os entes, sob o prisma formal, mas também o sob o prisma material para impor limites qualitativos às políticas públicas nacionais e subnacionais, hipótese cuja comprovação reclama pesquisa empírica em julgados sobre meio ambiente, orçamento e saúde durante a pandemia.

A compreensão da dinâmica de funcionamento da separação vertical de poderes

na atualidade e no federalismo cooperativo brasileiro se justifica tanto pela posição normativa dada a essa forma de Estado (princípio fundamental e cláusula pétrea na ordem constitucional brasileira) quanto pela segurança jurídica proporcionada pela identificação dos critérios decisórios empregados pelo STF. E a escolha dessas pautas teve como fundamento a relevância e a emergência que impõem o alinhamento federativo e, em especial, por serem assuntos dependem de parâmetros técnicos, reduzindo (ou excluindo) a discricionariedade na determinação e na condução de políticas públicas.

O método empregado é o hipotético-dedutivo, com bases bibliográficas nacionais e estrangeiras, documentais, normativas e pesquisa empírica primária jurisprudencial.

Como resultado da pesquisa, concluímos que o federalismo é ainda importante instrumento de controle do poder, mas enfrenta desafios na atualidade multifacetada, complexa, desordenada e financeiramente relevante, com mais matérias e novos sujeitos no ambiente digital, translocal e transnacional. Nosso histórico federativo é descontínuo em razão da centralização na União durante autocracias, configurando um movimento pendular assimétrico. A União segue protagonista, embora a Constituição de 1988 tenha listado o federalismo como princípio fundamental e como cláusula pétrea. Diante da crise ambiental, orçamentária e de saúde (no período da pandemia), o STF analisou conflitos sob o prisma formal e o material, proporcionando segurança jurídica ao buscar diálogo federativo e padrão decisório pautado em elementos científicos, empíricos ou de experiência, reduzindo ou eliminando a discricionariedade dos entes públicos.

1. FEDERALISMO E SEPARAÇÃO VERTICAL DE PODERES

O federalismo é uma forma de Estado marcada pela descentralização geopolítica de competências em favor de entes subnacionais regionais (regionais e locais) dotando-os de autonomia suficiente para que cada um tenha seu próprio governo, administração, receitas financeiras e normatização. Positivados em Constituições, os modelos federativos geralmente asseguram a representação política dos entes subnacionais no ente central e buscam sinergia governamental (superposição de níveis que compartilham o poder político), embora sem hierarquia jurídica entre eles mas com vínculo indissolúvel¹.

Antes da formação dos Estados nacionais soberanos com a paz de Westfália e seus tratados (1648), os territórios eram fragmentados (Cidades-Estado da antiguidade e pequenos reinos do período medieval); sequer os impérios podem ser tidos como federações em razão da concentração do poder. Em sua essência, o federalismo se opõe ao viés absolutista e centralizador, pois se estrutura em mecanismos representativos,

¹ Por todos, BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

constitucionalismo, limitação do poder (geralmente pelo sistema republicano), resultando em liberdades a favor de instituições e da cidadania, para o que a descentralização executiva é essencial, a “ideia do self-government, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes”². Com antecedentes nas confederações, a principal referência do federalismo é a Constituição dos EUA de 1787 e os sacrifícios de manutenção na Guerra da Secessão (1861-1865).

O federalismo é classificado, basicamente, pelo critério de surgimento ou formação (por agregação ou centrípeto, e por segregação ou centrífugo) e pelo critério de distribuição de competências (dualista, cooperativo e por integração, nessa ordem, considerando a crescente centralização na União)³.

Dentre as razões que levam o Constituinte a adotar a forma federativa estão a estratégia de gestão de territórios, a composição de diversidades culturais, étnicas e religiosas, e histórico da formação de Estados nacionais por agregação. Um dos principais motivos para a adoção do federalismo é o controle do poder, evitando que o ente central concentre competências, ou que os entes descentralizados tenham demasiada autonomia.

Funcionando com os mesmos propósitos de controle de abusos pela separação horizontal de poderes (com suas funções legislativas, executivas e judiciais), o federalismo também busca o equilíbrio entre os entes federativos mediante mecanismo complexo de freios e contrapesos, *checks and balances* e outros efeitos limitadores de competências que o definem como modo de separação vertical de poderes.

1.1 Literatura estrangeira

Na literatura estrangeira de importantes países federativos há ampla referência ao papel da separação vertical de poderes⁴. Nosso recorte de pesquisa foi feito pelo critério democrático (daí a exclusão da Rússia e da China), compreendendo Estados Unidos, Austrália, Suíça, Canadá e Alemanha. Outros países poderiam ter sido agregados nessa amostragem (como México e Argentina), mas acreditamos que a separação vertical de poderes está suficientemente ilustrada nos países selecionados.

Nos Estados Unidos de meados do século XX, Bernard Schwartz afirma que o federalismo é ferramenta para a limitação de poder, aparecendo já nas primeiras linhas da descrição do modelo americano, distinto do modelo inglês baseado na supremacia do

² BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Brasília, ano 17, n. 65, jan/mar 1980, p. 117.

³ Mostrando o consolidado conceito de federalismo, RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição Brasileira*. São Paulo: Freitas Bastos S.A., 1965; BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986; e ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009; embora os modelos e mecânicas estejam em constante transformação.

⁴ Nosso recorde de pesquisa bibliográfica foi focado em obras mais recentes, compatíveis com os modelos de federalismo cooperativo dos séculos XX e XXI.

Parlamento⁵. Comparando federalismos, o autor mostra que, nos EUA e na Austrália, os estados federados mantiveram soberania e suas próprias constituições, conferindo ao ente central atribuições expressamente enumeradas, diferentemente do Canadá (cujo parlamento central tem ampla autoridade legislativa – salvo assuntos exclusivamente atribuídos a legislativos provinciais), sendo um dos fatores essenciais o “desejo de estabelecer um equilíbrio apropriado entre os Governos nacional e estadual”, de modo a assegurar “que o Governo central não seria tão forte que os estados dentro de pouco tempo se tornariam simples dependências dele”. Após mencionar que o federalismo dualista é marcado pela competição e rivalidade entre a unidade central e as descentralizadas, no mesmo plano de igualdade, o autor ameniza a ideia ao afirmar que a delimitação de competências “não é traçada, na Constituição americana, com precisão matemática”, concluindo que o “federalismo dualista foi abandonado pela Suprema Corte (“embora um tanto relutantemente”) em favor da ampliação das competências do ente central para enfrentar problemas econômicos e sociais vividos no século XX. Segundo Schwartz, desde o *New Deal*, tomou lugar um novo federalismo cooperativo que nega o *laissez-faire* e que fortalece o governo central (com poder regulamentar federal “onipresente”) para a condução de políticas públicas socioeconômicas de âmbito nacional; com apoio da Suprema Corte, afirma que a discussão sobre competências federativas “está sendo resolvida em favor da autoridade central”; aduz que os entes estaduais têm enfraquecido ainda mais pela dependência (cada vez maior) de subvenções concedidas pela União; citando Harold J. Laski, Schwartz menciona que os estados-membros possuem “algo de magia” por criarem “na maioria de seus cidadãos um provincianismo inegável”, e conclui que, embora a “soberania” dos Estados-Membros esteja em constante declínio, não serão resumidos a condados ingleses ou a departamentos franceses⁶.

Na passagem para o século XXI, Laurence Tribe diz que é comum ver a separação de poderes horizontal (Legislativo, Executivo e Judiciário) e sua contrapartida vertical (federalismo); o autor valoriza o espaço de competências estadual ao dizer que, diante da abertura do texto constitucional, os Estados-Membros têm amplas competências para confiar até mesmo função legislativa para o Poder Judiciário, embora intersecções como o princípio republicano impeçam governos monárquicos em áreas regionais⁷. Segundo Tribe, aspectos do federalismo preservam a união, mostrando-se expressa ou implicitamente como autorização, proibição e implicações negativas, em um “quebra-

⁵ SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 45. Essa obra foi originalmente publicada em 1955.

⁶ SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 48, p. 63, p. 70, pp. 205-206, p. 214, e pp. 229-232.

⁷ TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**. Volume One. 3ª ed. New York: Foundation Press. 2000, p. 124 e pp. 132-133.

cabeça”, concluindo que há muito mais do que uma ligação formal entre a ideia baseada no federalismo de proteger as pessoas das tendências paroquiais do localismo e a noção mais ampla de proteger os indivíduos contra a ação injusta e opressiva do Estado⁸.

No início do século XXI, Judith Resnik mostra as dificuldades federativas ao dizer que a Constituição americana cria uma forma de governo complexa, redundante e, em alguns casos, deliberadamente ineficiente, celebrada por separar poderes, respeitar a autonomia local e gerar práticas de ordenação de assuntos públicos, afirmando que, hoje, é exagerada a autonomia real dos Estados-Membros (em relação uns aos outros e em face da União, e desses em relação ao mundo) porque a tecnologia e a globalização interrompem uma narrativa organizada de federalismo⁹. Da em 1787, passando pelas alterações durante a depressão no início do século XX e da “nacionalização” de aspectos da educação após o caso *Brown v. Board of Education*, a autora chega neste novo século sugerindo maior autonomia aos Estados-Membros (detentores naturais do poder), com certo sucesso na medida em que agendas progressistas perderam espaços do Congresso, inclusive com mudanças na composição do Judiciário; ao mesmo tempo, esses desafios são postos em ambiente de internet, marcando o translocal transnacionalismo (via entidades atuantes em questões ambientais, controle climático, discriminação de mulheres e outras pautas progressistas); em suma, a autora mostra um federalismo com passado e futuro complexos e, ao final, frisa que seu objetivo é reorientar o debate sobre para compreender as muitas portas de entrada para os direitos, e que diversidade de acordos entre os atores estaduais e federais contrasta com o que se vê na jurisprudência e na literatura jurídica (ambas formalistas e indiferentes) e, nesse novo cenário, o federalismo horizontal não cuida mais da relação apenas entre Estados, mas também de entidades nacionais (além das federais) e de instituições locais transnacionais¹⁰.

Suri Ratnapala analisa o federalismo australiano no início deste século XXI, apontando que o controle de atos discricionários pela cláusula do devido processo legal fica a cargo do parlamento (a exemplo do modelo inglês) e não do Supremo Tribunal, ao passo em que as competências dos Estados-Membros são previstas nas Constituições estaduais, e geram preocupações quanto a seus limites em vista da separação dos poderes, em especial: a) com o equilíbrio fiscal vertical no federalismo (quando o ente regional tem capacidade financeira de custear as tarefas sob sua responsabilidade, sem depender do ente central), apontando crescente desequilíbrio em razão do monopólio do governo central quanto a fontes de receitas flexíveis (notadamente impostos sobre consumo e

⁸ TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**. Volume One. 3ª ed. New York: Foundation Press. 2000, pp. 1021-1028.

⁹ RESNIK, Judith. What's Federalism For? In **The Constitution in 2020**. Jack M. Balkin and Reva B. Siegal (org.). New York: Oxford University Press, 2009, pp. 269-284.

¹⁰ RESNIK, Judith. What's Federalism For? In **The Constitution in 2020**. Jack M. Balkin and Reva B. Siegal (org.). New York: Oxford University Press, 2009, p. 274 e p. 281.

renda); b) com o equilíbrio fiscal horizontal (equalização entre as unidades regionais), o que é um desafio (muitas vezes dependente de subsídios cruzados)¹¹. Após listar condições necessárias para o sucesso do federalismo (equilibrando atribuições e fontes de receita do ente central e do regional), Ratnapala conclui que não existe um controle ideal, mas a ausência total dessa autonomia pode causar o colapso da federação¹².

A experiência suíça é bem descentralizada em razão de sua diversidade cultural e étnica. Thomas Fleiner-Gerster, falando sobre federalismo e liberdade no final do século XX, afirma que, em nossa época, temos dependência cada vez maior da comunidade, o que causa perda de liberdade que, contudo, é compensada por meio de maior autonomia de pequenos grupos (mais facilmente cognoscíveis e facilitadores da inclusão de minorias, e que evitam a burocracia anônima e distanciada da realidade da vida), mas que precisa vir acompanhada da redução de coações objetivas de ordem tecnológica que colocam as pessoas em submissões sempre novas e imprevisíveis¹³. Para o autor, a participação dos Estados-Membros na formação do federalismo é decisiva, podendo ser por padrões proporcionais (considerando o número de habitantes de cada unidade, mesmo que a fórmula não seja perfeita, como nos Länder da Alemanha) ou de modo igualitário (mesmo número de representantes, como nos Estados-Membros dos EUA e Cantões da Suíça). Fleiner-Gerster valoriza as restrições diárias que o Estado Federal suíço experimenta todos os dias em razão dos Cantões, afirmando que se uma lei é muito centralizadora, ela não tem grande chance de passar pela votação popular diante do argumento federalista, e conclui afirmando que, na Suíça, há a legitimidade do Estado Federado e a do Estado Federal, e a soberania é indivisível em sua concepção estatal, mas não em sua concepção popular porque há uma do Cantão e outra da União¹⁴.

Sobre o Canadá no começo do século XXI, Henri Brun e Guy Tremblay se apoiam em Dicey para dizer que a Constituição deve estabelecer competências do ente central e dos entes descentralizados, de modo que um não fique à mercê do outro, ao mesmo tempo em que as modificações constitucionais dependem da participação de todos os entes e a interpretação do texto é confiada a um tribunal independente, não sujeito a nenhuma das duas ordens de governo¹⁵. Brun e Tremblay colocam o equilíbrio federativo em uma visão dinâmica, afirmando que a igualdade de forças não é uma panaceia, mas para que o

¹¹ RATNAPALA, Suri. **Australian Constitutional Law: Foundations and Theory**. Victoria: Oxford University Press, 2003, p. 111, p. 117, e p. 221.

¹² RATNAPALA, Suri. **Australian Constitutional Law: Foundations and Theory**. Victoria: Oxford University Press, 2003, p. 222.

¹³ FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 271-273.

¹⁴ FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 27, p. 275 e p. 278.

¹⁵ BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy. **Droit Constitutionnel**. Québec: Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 407.

verdadeiro federalismo persista, é necessário evitar que um ente descentralizado fique subordinado ao ente central, seja no plano de competências, seja no financeiro; concluem dizendo que não é correto dizer que o Canadá possui uma das federações mais descentralizadas do mundo, porque ela só sobrevive por tolerância e prudência política do poder central, que dispõe de novas atribuições em matéria de dimensão ou interesse nacional, como comércio e matéria penal, tornando-se uma “quase federação”¹⁶.

Patrick Monahan registra que a Constituição canadense precisou ser revisitada pela interpretação judicial porque sua redação original (das Seções 91 e 92, de 1867) não previu as áreas econômicas e sociais nas quais as unidades federativas precisaram atuar; afirma que as interpretações do Comitê Judicial do Conselho Privado (JCPC) partiram de um texto normativo elaborado com a clara intenção de criar uma federação centralizada e, dele, construiu meios de atribuir competências importantes para as províncias, ao mesmo tempo em que essas unidades regionais não dispunham de fontes financeiras para arcar com essas responsabilidades¹⁷. O caminho foi criar mecanismos cooperativos entre o ente federal e as províncias, e, desde 1949, a Suprema Corte do Canadá busca equilibrar as competências, sendo certo que o federalismo do século XXI é radicalmente diferente daquele de meados do século passado, porque em todas as tarefas desenvolvidas pelos entes estatais não há compartimentos estanques idealizados pelo JCPC, mas por tarefas compartilhadas e divididas. Os problemas atuais são multifacetados, complexos, desordenados e caros, e nenhum nível de governo temporário pode lidar (de modo abrangente) com a maioria das questões econômicas e sociais, exigindo coordenação de diferentes competências regulatórias porque a ação de uma esfera terá efeito sobre a outra, enquanto o desenho normativo (de 1867) para o federalismo parece obsoleto, pois os níveis de governo estão presentes em praticamente todas as áreas. Para o autor, a expressão “divisão de poderes” no contexto federativo “é, paradoxalmente, um tanto enganosa” pois não separa muitas das atribuições importantes do governo moderno, nas quais há funções simultâneas; a sugestão de que a divisão de poderes deve ser reescrita para transferir jurisdição para as províncias ou para o governo federal é simplesmente infundada, pois é pela flexibilidade inerente à atual divisão de poderes que o país é capaz de operar sob um conjunto de categorias elaborado há 140 anos; conclui dizendo que a grande virtude da divisão de poderes no federalismo canadense é seu caráter permissivo e flexível, e o desafio é desenvolver instituições e mecanismos de gestão mais eficazes¹⁸.

Sobre a Alemanha na consolidada União Europeia ao final do século XX, Konrad Hesse mostra o federalismo como conjugação de diversidade, e que unidade não é capaz

¹⁶ BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy. **Droit Constitutionnel**. Québec: Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 425 e p. 437.

¹⁷ MONAHAN, Patrick J. **Constitutional Law**. 3ª ed. Toronto: Irwin Law, 2006, pp. 231-233.

¹⁸ MONAHAN, Patrick J. **Constitutional Law**. 3ª ed. Toronto: Irwin Law, 2006, pp. 247-248 e pp. 250-251.

de explicar suas razões atuais por ela ser, também, elemento complementar da democracia, p. ex., protegendo minorias, acomodando oposições estaduais e completando a ordem do estado de direito social¹⁹. Hesse conclui afirmando que o estado federal é a divisão de poderes vertical, representando “elementos de equilíbrio dos poderes que contribui a isto, impedir o surgimento de um poder estatal onipotente”²⁰.

Também cuidando do federalismo atual, Rogério Santos Rammê afirma que se trata da “forma mais evoluída de repartição de competências constitucionais”: a cooperação é voltada para a social-democracia, pela descentralização política, pelo fortalecimento da democracia e do pluralismo político e social; funciona pela subsidiariedade, adequada para as tarefas sociais; e não é mera separação ou justaposição de esferas de governo mas mecanismo no qual a instância federal (Bund) e as instâncias estaduais (Länder) trabalham articuladas e coordenadas. As reformas constitucionais de 2006, sobretudo pela nova fórmula da competência concorrente de divergência, trouxeram avanços pois permitiram a regulação federal de certos assuntos, e possibilitaram que Estados divirjam de tal regulamentação se demonstrarem incompatibilidade em razão de suas particularidades regionais, embora “as matérias mais relevantes permaneceram na esfera da competência legislativa privativa do Bund”²¹.

1.2. Conclusão parcial

Destacamos três elementos nas experiências estrangeiras no início deste século: 1º) o federalismo permanece como mecanismo para a limitação de abusos por parte do ente central e dos entes subnacionais, mas não é uma composição simples; 2º) diante dos desafios da sociedade contemporânea, os modelos experimentados devem ser permanentemente revisitados e calibrados porque a realidade é crescentemente multifacetada, complexa, desordenada e financeiramente relevante; 3º) Cortes Constitucionais têm papel importante no equilíbrio delicado das competências.

Movimentos globais em várias áreas agregaram mais matérias e novos sujeitos na compreensão federativa, notadamente em ambientes digitais, translocais e transnacionais. Reequilíbrios de poder não são facilmente construídos, para os quais os parâmetros jurídicos representam apenas um elemento (embora importante).

Jacques Chevallier, olhando para a diversidade dos modelos de federalismo

¹⁹ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, pp. 178 e seguintes.

²⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 187.

²¹ RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, p. 2315 e p. 2318, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 11 mai.2026.

utilizados na atualidade (ou pós-modernidade), vê dois movimentos convergentes freando o crescimento federal/fortalecendo entes descentralizados, bem como criando um novo equilíbrio centro/periferia que torna ainda mais complexa a construção da ação pública: a) desde os anos 1980, sistemas federais (especialmente dos EUA) buscam um “neofederalismo” capaz de inverter a tendência centralizadora (como a vontade de ruptura com o “Big Government” sob Clinton, inclusive com apoio em julgados da Suprema Corte); e b) há uma progressão da dinâmica federativa na Europa (p. ex., com a adoção do federalismo pela Bélgica em 1993), com exceções como a Rússia de Putin²².

2. SEPARAÇÃO VERTICAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A função de separação vertical de poderes está presente em nossas Constituições desde sua adoção em 1889. O federalismo não se limita à repartição espacial das unidades federadas, lembra Heleno Taveira Torres, pois tem “a missão de servir como forma de separação e limitação dos poderes”, preservando a unidade nacional e com papel de “controle do Estado, mediante separação de poderes, pela descentralização organizativa, administrativa, fiscal ou financeira e política”, sem ruptura com a unidade nacional²³.

Clarice Gomes de Oliveira e José Levi Mello do Amaral Júnior apontam várias formas de se entender a separação de poderes, dentre elas a regra negativa (impede a concentração de competências em uma mesma autoridade para evitar o arbítrio), princípio (autoridades devem ser capazes de controlar umas às outras e preservar a liberdade), sistema (autoridades são especializadas mas não independentes, embora os órgãos sejam independentes sem serem necessariamente especializados, sendo do equilíbrio que advém a liberdade) e “Separação vertical de poderes para designar a repartição de competências em um sistema federal)”²⁴.

2.1 Histórico: movimento pendular assimétrico e autocracias

Substituindo o Estado unitário do período imperial, o federalismo foi adotado já no Decreto nº 1, de 15/11/1889, inspirado no modelo dualista americano, sendo mantido

²² CHEVALLIER, Jacques. *L'Etat post-moderne*. 3ª éd. Paris: LGDJ, 2008, pp. 91-92. A Bélgica tem governo monárquico e é um estado federal desde a reforma constitucional de 1993, marcado por suas três línguas oficiais distribuídas pelas unidades federadas descentralizadas regionais (repartidas em Províncias e Comunas). A esse respeito, SÄGESSER, Caroline. *Introduction à la Belgique fédérale*. Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques – CRISP, 2006, pp. 7-12, e MARICQ, Ariene; SOHIER, Jérôme. *Manuel de droit public*. Lovreval: Labor Education, 2006, pp. 149-176.

²³ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico – RFDDE*. Belo Horizonte, ano 3, nº 5, pp. 25-54, mar./ago. 2014, p. 22.

²⁴ OLIVEIRA, Clarice Gomes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O mito da separação de poderes e a necessidade real da legislação delegada. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 113, pp. 149-186, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/S3rJZQD9vtjBZyzmLMJ4bQr/?lang=pt>. Acesso em: 20 mai.2026, pp. 156-157.

em todas as ordens constitucionais (desde os anos 1930, com viés cooperativo).

Apesar de previsões constitucionais e de recomendações doutrinárias, nossa história mostra uma sequência errática dessa garantia contra os abusos do poder, com vários períodos autocráticos (como os de 1930-1934, de 1937-1945, e de 1964-1988) centralizando competências na União Federal²⁵. Os períodos intercalados de prática federativa podem ser figurados como um movimento pendular (descentralização-centralização), mas não são simétricos como o de um relógio pois as unidades subnacionais receberam competências em diferentes quantidades e qualidades.

O início federativo foi marcado por esforços para a manutenção da república, com concentração de atribuições na Presidência da República e por contaminações pela “Política Café com Leite” (com predomínio de São Paulo e Minas Gerais)²⁶. A Revolução de 1930 não reorganizou o federalismo dada a forte centralização no governo federal de Getúlio Vargas (apesar da frágil Revolta Constitucionalista de 1932). Embora a Constituição de 1934 tenha trazido novos ares, sua curta vigência se deu em ambiente de crise econômica global e pela “Questão Social” envolvendo direitos em favor de hipossuficientes²⁷. Novamente houve centralização no governo federal com a Carta de 1937, amenizada apenas pelas mudanças constitucionais de 1945, que renunciaram a Constituição de 1946 e a reconstrução federativa. Mas essa curta experiência federativa foi marcada por crises políticas, e o delicado equilíbrio federativo foi rompido com a centralização no governo militar instaurado em 1964, ainda mais concentrado com o AI-5 de 1968 (o “Golpe dentro do Golpe”) e com a Carta de 1969, reduzindo substancialmente a autonomia subnacional com o domínio federal pela indicação de governadores, prefeitos de capitais e de cidades estratégicas, e até mesmo de senadores, além de interferências legislativas em tributos estaduais e municipais. A descentralização paulatina teve início nos anos 1980, até ser abraçada pela ordem constitucional de 1988.

2.2 Federalismo na Constituição de 1988

A importância dada pelo Constituinte de 1988 ao federalismo está clara pela sua positivação como princípio fundamental (art. 1º, caput), irradiando-se por vários outros preceitos que levam à materialização como cláusula pétrea expressa (art. 60, §4º, I).

Com competências descritas no art. 21 e seguintes, o modelo de federalismo cooperativo na ordem de 1988 tem analítica repartição de competências e de distribuição

²⁵ Sobre o assunto, BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

²⁶ Analisamos esse movimento assimétrico pela proporção de competências legislativas e administrativas distribuídas, especialmente observando sua concretização. A respeito da visão da chefia do Executivo Federal, HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)**. Brasília: Editora UNB, 1981.

²⁷ BARBOSA, Aline Ramos. **Questão social no Brasil: uma análise sobre o debate nas décadas de 1920 e 1930**. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

de recursos, partilhando políticas públicas²⁸. Há complexas interdependências entre os entes, e um modo de atribuição e exercício conjunto de funções no qual os vários integrantes possuem certo grau de participação²⁹.

Há um padrão lógico-racional e elementar na atribuição de competências: União com assuntos nacionais e internacionais; Estados-Membros com matérias regionais; Municípios com questões locais; e o Distrito Federal acumula atribuições regionais e locais. O art. 25, §1º, da Constituição, confia aos Estados-Membros todas as matérias que não foram nominalmente atribuídas à União e aos Municípios, mas a distribuição de competências mostra o protagonismo da União, de modo que pouco ou quase nada remanesce para os entes subnacionais.

Em estudo comparado de diversos países, Alan Tarr a centralização de nossa pormenorizada Constituição de 1988, virtualmente eliminando “a experimentação estadual no que se refere ao processo de elaboração de suas próprias Constituições”³⁰.

Rogério Santos Rammê, aponta o desequilíbrio entre receitas e responsabilidades dos Estados-Membros e municípios, “de um lado, uma excessiva centralização reguladora e arrecadatória, e de outro uma excessiva descentralização político-administrativa”, e sugere aperfeiçoar a legislação concorrente e a competência executiva comum, “sob pena de um aumento não previsto do poder normativo da União em prejuízo à autonomia dos Estados e de um “jogo de empurra” no que tange às políticas públicas essenciais”³¹.

Carlos Reverbel diz que nosso federalismo pretendia ser um misto de cooperativo e de dual (competitivo), mas na realidade engessa os mecanismos de competição e de cooperação entre os Estados, e “a Constituição de 1988, acabou, em verdade se unitarizando, ou descentralizando aos municípios: o verdadeiro nome sem a realidade”³².

2.3 Conclusão parcial

Nosso histórico tem os seguintes pontos relevantes: 1º) não temos experiência

²⁸ OUVÉNEY, Assis Luiz Mafort; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa?. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. spe1, p. 33-47, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jul. 2026, p. 35.

²⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. Portugal: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556275123. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556275123/>. Acesso em: 24 jul. 2026, pp. 132-133.

³⁰ TARR, G. Alan. Federalismo e espaço constitucional subnacional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 10, p. 95-126, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5875>. Acesso em: 15 jul. 2026, p. 115.

³¹ RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 11 mai.2026, pp. 2319-2321.

³² REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 133.

federativa contínua, mas sim fragmentada pela centralização em autocracias, em um movimento pendular assimétrico; 2º) comparativamente a outros países, nosso federalismo atual dá protagonismo à União, embora exija a colaboração e o diálogo do modelo cooperativo; e 3º) a ordem de 1988 privilegia o federalismo ao indicá-lo como princípio fundamental e cláusula pétrea.

3. STF: SEPARAÇÃO VERTICAL DE PODERES, SEGURANÇA JURÍDICA E CRITÉRIOS DECISÓRIOS

O STF tem o papel de Tribunal da Federação para dirimir controvérsias entre a União e os entes subnacionais que, não poucas vezes, têm contornos da megapolítica, aspectos morais, econômicos e sociais³³.

Delimitamos três pautas para demonstrar os critérios de decisão do STF na afirmação do federalismo: a) crise ambiental; b) refinanciamento de dívidas de entes subnacionais; e c) colaboração durante a pandemia do novo coronavírus. A escolha foi feita porque essas matérias exigem o especial alinhamento cooperativo, bem como são relevantes e emergenciais e dependem de parâmetros técnicos (científicos, empíricos ou de experiência), o que reduz ou exclui a discricionariedade na determinação e na condução de políticas públicas³⁴. Esses temas envolvem competências administrativas comuns e legislativas concorrentes, embora alguns dos julgados analisados também tangenciem outras modalidades de atribuições federativas.

A investigação foi realizada no site oficial do STF, com os seguintes elementos: julgamento pelo Tribunal Pleno; decisões nesta década, dada a proposta de atualidade deste estudo; e utilização da opção “busca exata entre aspas”. A checagem final da pesquisa ocorreu em 27/07/2026, quando foram apurados estes dados quantitativos: a) com o emprego concomitante das palavras-chave “federalismo cooperativo” e “separação de poderes”, houve 9 resultados; e b) com o emprego apenas da palavra-chave “federalismo cooperativo”, houve 304 acórdãos, sendo 227 em ADIs, 6 em ADOs, 23 em ACOs, 28 em ADPFs e 20 em REs com repercussão geral. Após a leitura das decisões, excluídos os julgados repetitivos, foram selecionados 23 acórdãos para a análise qualitativa nesta pesquisa empírica primária.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Quarto referendo na medida cautelar na Petição n. 12.074**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 28 ago. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 30/10/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur516422/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

³⁴ Sobre a delimitação interpretativa nessas matérias, FRANCISCO, José Carlos. Conceitos jurídicos indeterminados científicos e empíricos e limite à interpretação judicial. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 31, Belo Horizonte: Fórum, p. 893-914, 2015.

3.1 Direito Ambiental e Federalismo Cooperativo Ecológico

A ADI 4757, em 13/12/2022, sobre a competência administrativa comum (art. 23, III, VI e VII, e art. 225, ambos da Constituição Federal), foi analisada a Lei Complementar nº 140/2011 editada pela União para disciplinar a cooperação federativa na proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente e assuntos correlatos à poluição, florestas, fauna e flora. Essa lei reconhece a intrincada teia normativa ambiental e se serve do diálogo para construir o modelo federativo ecológico pautado em padrões de racionalidade e de efetividade nos seus encargos, bem como emprega o critério da subsidiariedade (o ente maior atuará quando comprovada a incapacidade do ente menor), razões que levaram à sua constitucionalidade, embora com interpretação conforme para reconhecer a mora administrativa acerca de pedidos de renovação de licenças ambientais, daí permitindo o exercício da competência supletiva dos demais entes federados³⁵.

Em 03/11/2022, na ADO 59 sobre o Fundo da Amazônia, o STF afirmou que a União foi omissa na execução de políticas públicas adequadas para a implementação da Amazônia Legal, causando diretamente a suspensão de ativos financeiros doados e impossibilitando a contratação e a realização de projetos de prevenção, combate e controle do desmatamento. A Corte reconheceu a possibilidade de atuação dos entes subnacionais em caso de inércia da União, pois no federalismo cooperativo ambiental e com a normativa climática, não há exclusividade de atuação do ente central, cabendo aos entes subnacionais igualmente a tutela de seus biomas e a redução do desmatamento mediante políticas financeiras alternativas³⁶.

Na ADI 4031, julgada em 02/10/2023, o STF reafirmou o federalismo cooperativo ecológico do art. 24, VI e VIII e do art. 225, ambos da Constituição, estruturado no dever fundamental de proteção ambiental e nas competências concorrentes para legislar sobre sua proteção, controle da poluição e responsabilização por dano. A Corte reafirmou que a tutela preventiva tem preferência em relação à tutela repressiva ou reparatória (in natura, em pecúnia, ou conjugadas), sem excluir o dano intermédio e residual³⁷.

Julgando em conjunto as ADPFs 743, 746 e 857, em 20/03/2024, o STF reconheceu a evolução nas políticas ambientais mas também suas insuficiências diante desse estado de coisas, daí porque a emergência exige a concretização de política pública transversal e

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.757**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 13 dez. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 17/03/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476197/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 3 nov. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 16/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484700/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.031**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 2 out. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 09/11/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur490842/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

coordenada de diversos órgãos e entidades estatais para a Amazônia e o Pantanal (inclusive orçamentárias e de créditos extraordinários). Pautado no federalismo cooperativo, a Corte determinou que a União apresentasse, ao CNJ, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, bem como que ela e Estados-Membros fizessem acertos para a divulgação de dados orçamentários e dados tais como referentes às autorizações de supressão de vegetação³⁸.

Na ADI 7.007, em 31/03/2025, foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual que delegou, genericamente a Municípios, a concessão de licenciamento na Zona Costeira, bem como o licenciamento e a autorização para supressão, nas áreas urbanas, de vegetação nativa da Mata Atlântica em todos os estágios de regeneração. Segundo o STF, a legislação federal (Lei nº 6.938/1981, Lei Complementar nº 140/2011 e Lei nº 7.661/1988) impede a delegação genérica, usurpando a competência da União para dispor sobre licenciamento e sobre a supressão de vegetação nativa na Mata Atlântica³⁹.

O federalismo cooperativo ecológico, na ADI 6618, de 07/04/2025, levou o STF a afirmar que: a descentralização do poder de polícia apenas é admitida às pessoas de direito privado prestadoras de serviço público, em regime não concorrencial, sem finalidades lucrativas; a contratação genérica de pessoas jurídicas ou físicas (sem sequer discriminar se privadas ou públicas, ou quais atividades seriam realizadas) permitiria que não servidores públicos realizassem atos tipicamente públicos, pondo em risco os biomas. Convênios ou parcerias são aceitáveis na forma da Lei Complementar nº 140/2011, mas o licenciamento ambiental é de alta complexidade e trata de questões sociais, políticas e econômicas, deslocamento de famílias, identidade, memória e histórias, além de direitos sociais como os de moradia, de trabalho, de saúde, entre outros⁴⁰.

Por fim, na ADI 7764, em 25/02/2026, o STF declarou inconstitucional legislação estadual por prever autorização genérica para a desafetação de florestas públicas estaduais e a consequente transferência de domínio a particulares. O art. 225 da Constituição veda o retrocesso ecológico, e legislação estadual com esse conteúdo usurpa

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743**. Relator: Ministro André Mendonça. Relator para o acórdão: Ministro Flávio Dino. Julgada em 20 mar. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 11/06/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.007**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 31 mar. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 04/04/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur527800/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.618**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 7 abr. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 09/05/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur530888/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

a competência da União sobre direito civil, licitações e contratos administrativos⁴¹.

Como conclusão parcial, constatamos que o art. 23, o art. 24 e o art. 225, todos da Constituição, dão fundamento ao federalismo cooperativo ecológico, construído: a) por competências administrativas comuns (art. 23, III, VI e VII) conduzidas para o diálogo racional e efetivo, utilizando o critério da subsidiariedade; b) por competências legislativas concorrentes (art. 24, VI e VIII) como dever fundamental de proteção ambiental; c) pela possibilidade de atuação dos entes subnacionais em caso de inércia da União; e d) pela vedação a descentralizações genéricas do poder de polícia dada a necessidade de colaboração de entes federativos. O critério decisório do STF não se resume à definição da competência federativa formal para estabelecer políticas públicas, mas avança para a análise de conteúdo em favor do melhor modo de conduzi-las (sejam elas nacionais ou subnacionais) pois o federalismo ecológico depende de padrões de racionalidade e de efetividade nos seus encargos, o que reduz (ao menos) a discricionariedade diante de pautas técnicas.

3.2 Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e Federalismo Fiscal

Na ADPF nº 983, em 03/07/2023, foi analisado o obstáculo criado pela Assembleia Legislativa à adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, programa federal criado pela Lei Complementar nº 159/2017 e condicionado a medidas de ajuste fiscal. A discussão gravitou sobre a separação horizontal de poderes no âmbito estadual (harmonia entre o Executivo e o Legislativo), mas o STF adotou como parâmetro de decisão a separação vertical de poderes que exige autonomia e sustentabilidade financeira dos entes (federalismo fiscal), bem como a continuidade de prestações sociais e de serviços públicos. A Corte afastou o bloqueio feito pelo Legislativo e permitiu a celebração do RRF pelo Executivo, criticando a disputa autofágica entre as esferas públicas⁴². Já na Pet 12074 MC-Ref-quarto, julgada em 28/08/2024, o STF reafirmou as circunstâncias extraordinárias do RRF indispensável para Minas Gerais, pois o sistema constitucional remete a compromissos com a responsabilidade, a accountability e a prudência na gestão fiscal⁴³.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.764**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgada em 25 fev. 2026. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 05/03/2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur554999/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 983**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgada em 3 jul. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 21/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485049/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Quarto referendo na medida cautelar na Petição n. 12.074**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 28 ago. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 30/10/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur516422/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

No julgamento da ADI nº 6930, também em 03/07/2023, o STF afirmou ser insustentável que entes subnacionais dependam de programas como o RRF, ressaltando que a crise (que não é apenas fiscal) atinge o cerne do federalismo e gera desconfiança entre os entes federados. A Corte mencionou diretrizes estruturais para atacar o descontrole fiscal, a importância da reformulação da descentralização e o estímulo à cooperação, reorganizando a federação pela igualdade e coordenação (não pela subordinação dos entes subnacionais)⁴⁴.

Na ADI 6892, em 15/08/2023, o STF admitiu que o legislativo estadual pode editar leis pertinentes à adesão ao RRF, mas reconheceu a observância de normas editadas pelo ente contábil central para garantir tratamento isonômico aos entes participantes desse regime de recuperação, incluindo condutas vedadas aos entes subnacionais⁴⁵.

Como conclusão parcial, constatamos que o STF propõe o diálogo para a construção do Federalismo Fiscal, reconhecendo a vulnerabilidade de entes subnacionais dependentes de programas de refinanciamento com o ente central, mas afirmando que o caos orçamentário repercute na autonomia financeira do ente descentralizado e no tratamento igualitário das unidades federativas. Como critério decisório, o STF considera o delicado equilíbrio federativo posto no RRF (necessário por razões matemáticas, e complexo pela possibilidade de subordinar os entes subnacionais à União), mas favorece a autonomia financeira dos entes subnacionais dependentes de ajuda.

3.3 Saúde e pandemia do novo coronavírus

Cerca de três meses após os primeiros casos da Covid-19 terem sido notificados, em 11/03/2020, Organização Mundial da Saúde reconheceu a pandemia e, desde então, houve uma profusão de atos normativos e de pronunciamentos do STF⁴⁶.

A pandemia tomou contornos trágicos pelo descompasso de medidas nacionais e subnacionais, com múltiplas regras de distanciamento, tratamentos, internações e

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 6.930**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443506/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.892**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 15 ago. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 25/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485521/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁴⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO **Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19** - 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 10 jul. 2026. Entre 26/02/2020 e 26/04/2020, foram editados 367 decretos pelos 25 governos estaduais, segundo SCHAEFER, Bruno Marques; RESENDE, Roberta Camelos; EPITÁCIO, Sara de Sousa Fernandes; ALEIXO, Mariah Torres. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82219>. Acesso em: 23 jul. 2026, p. 1434). Ainda sobre o tema, GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.19, n.1, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/48210>. Acesso em: 13 jul. 2026.

vacinações⁴⁷. A separação vertical de poderes foi muito empregada nesse período, em especial em razão da expectativa de boa condução por parte da Presidência da República, na qual são depositadas as maiores democráticas⁴⁸. Houve também desafios financeiros⁴⁹.

Na ADI nº 6.341, em 15/04/2020, o STF decidiu que, enquanto não houvesse coordenação geral sobre o isolamento, teriam validade atos normativos estaduais e municipais que fossem mais restritivos, visto que a competência dos entes federativos para cuidar da saúde pública é concorrente (art. 24, XII, da Constituição Federal). O julgamento foi pautado na descentralização da garantia do direito à saúde, e reconheceu a competência de Estados e Municípios para legislar e decidir sobre uma variedade de temas, assim como sua autonomia para elaborar políticas públicas, flexibilizar o orçamento e comprar insumos e vacinas, concluindo que o pior erro na formulação de políticas públicas é a omissão governamental⁵⁰.

Na medida cautelar na ADPF nº 770, em 24/02/2021, em razão da demora do poder público federal em fornecer um plano nacional e definitivo de vacinação, o STF decidiu que governadores poderiam comprar vacinas por conta própria⁵¹. A Corte afirmou que o ideal seria a inclusão de todas as vacinas no plano nacional de imunização, uniforme e tempestivo, mas acordos entre autoridades subnacionais (nas lacunas ou omissões da União) estão na lógica do federalismo cooperativo e do apoio mútuo que lhe é ínsito.

Embora com desigualdades regionais em razão do poder econômico e político dos entes subnacionais, os acordos subnacionais forçaram o governo federal a assumir o comando da compra e distribuição de vacinas⁵². Em 08/03/2021, na ACO nº 3.463 (relacionada à ADI nº 3454 e à ACO nº 3518), o STF afirmou não ser possível penalizar o governo paulista pela inércia do governo federal, que vinha se preparando para enfrentar

⁴⁷ Sobre o assunto, MARTINS, Thalyta Cassia de Freitas; GUIMARÃES, Raphael Mendonça. Distanciamento social durante a pandemia da Covid-19 e a crise do Estado federativo: um ensaio do contexto brasileiro. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, número especial, p. 265–280, 2022, pp. 275-276.

⁴⁸ A esse respeito, GUNTHER, Gerald. **Constitutional Law**, 12ª edition, Westbury: The Foundation Press, 1991, p. 312, tratando do conflito entre o Legislativo e o Executivo na definição de políticas nacionais, observa que a influência do Presidente é obviamente grande em razão de ter sido eleito para ser líder nacional. Também sobre a matéria, no exercício da função regulamentar, FRANCISCO, José Carlos. **Função Regulamentar e Regulamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 309.

⁴⁹ OUVÉNEY, A. L. M.; FERNANDES, F. M. B. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa?. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. spe1, p. 33–47, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jul. 2026, p. 34.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 15 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 13/11/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 24 fev. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 10/03/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441825/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁵² FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 46, n. especial 1 Mar, p. 248–264, 2022. Disponível em: <https://saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5938>. Acesso em: 27 jul. 2026, p. 259.

a crise por meio da aquisição prévia de vacinas⁵³.

O uso de critérios técnicos foi reafirmado em outros julgados, tais como a ADPF 811, em 08/04/2021, quando o STF concluiu pela constitucionalidade de decreto estadual amparado em análises relativas ao risco ambiental de contágio pela Covid-19 conforme o setor econômico e social, bem como na necessidade de preservar a capacidade de atendimento da rede de serviço de saúde pública⁵⁴.

Na ADPF nº 848, em 20/10/2021, o STF entendeu que caracterizava afronta à autonomia federativa a convocação de Governadores para depor em CPI federal na condição de testemunhas com o intuito de fiscalizar as contas estaduais, extrapolando o papel dessa comissão e os limites éticos e solidários do federalismo e de sua atuação coordenada que fortalece cada ente político e prioriza os interesses comuns⁵⁵.

A questão da obrigatoriedade da vacinação ilustra o posicionamento do STF a favor de elementos técnicos e científicos. Na ADPF 756, em sua oitava tutela provisória incidental (TPI), em 11/10/2021, o STF permitiu que as autoridades locais vacinassem adolescentes sem comorbidades, ajustando o plano nacional contra a Covid-19 às suas realidades locais, desde que com publicidade e devidamente motivadas em dados científicos e em avaliações estratégicas na retomada das aulas presenciais⁵⁶.

Também referência na Covid-19, na décima sexta TPI na ADPF 754, em 21/03/2022, a Corte usou como fundamento de decidir o consenso científico segundo o qual os riscos de não vacinar são significativamente superiores àqueles postos pela vacinação, e concluiu pela defesa da vida e da saúde e, especialmente, pela proteção da

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 3.463**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 8 mar. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 17/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442427/false>. Acesso em: 25 jun. 2026; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.454**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgada em 21 jun. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 17/08/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468068/false>. Acesso em: 10 jul. 2026; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 3.518**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 15 set. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 17/12/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457891/false>. Acesso em: 27 jun. 2026.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 811**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgada em 8 abr. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 123, publicado em 25/06/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449524/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 848**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 20 out. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 21/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454744/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Oitavo referendo na tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 756**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 11 out. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 1, publicado em 10/01/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458049/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

coletividade, desqualificando pronunciamentos de órgãos federais contrários à Anvisa⁵⁷.

A vacinação compulsória (que não significa vacinação forçada) já havia sido decidida pelo STF na ADI nº 6.586, em 15/12/2020, e no Tema 1103, em 17/12/2020, também no contexto do federalismo cooperativo.⁵⁸ Quanto à Covid-19, o consenso técnico também prevaleceu diante de leis municipais (ADPF 1123, em 25/02/2026)⁵⁹.

Como conclusão parcial, constatamos que o STF revisitou e reforçou o federalismo cooperativo e o controle vertical pois: a) de início, impôs ao omissivo governo federal a formulação de políticas nacionais; e b) depois, limitou decisões subnacionais que se afastavam da política nacional de vacinação. Como critério decisório, a atuação do STF não ficou restrita à declaração do ente competente mas exigiu que as políticas públicas observassem o consenso científico, dando coerência para a atuação dos entes federativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com fundamento nos resultados desta pesquisa, apresentamos as respostas das perguntas formuladas neste estudo.

Sobre a primeira, concluímos que, nas sociedades contemporâneas, a separação vertical de poderes proposta pelo federalismo do século XX se mantém relevante como mecanismo para a contenção de abusos por parte do ente central e dos entes subnacionais, mas houve um aumento de complexidade. Neste início de século há desafios maiores em vista da realidade crescentemente multifacetada, complexa, desordenada e financeiramente elevada, exigindo dos Tribunais Constitucionais a constante revisão e calibragem da delicada distribuição de competências atribuídas à unidade central e às unidades descentralizadas, conjugando também movimentos globais com mais matérias

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Décimo sexto referendo na tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 754**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 21 mar. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 101, publicado em 26/05/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464895/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.586**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 15 dez. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 07/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443506/false>. Acesso em: 10 jul. 2026. O Tema 1103 foi firmado pelo STF no julgamento do ARE 1267879. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.267.879 – Tema 1.103 da repercussão geral**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 64, publicado em 08/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443541/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.123**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 25 fev. 2026. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, publicado em 05/03/2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur554967/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

e novos sujeitos no ambiente digital, translocal e transnacional.

Acerca da segunda, temos histórico federativo descontínuo e fragmentado pela centralização de competências na União durante as autocracias, configurando um movimento pendular assimétrico. A União segue protagonista, embora o Constituinte de 1988 tenha listado o federalismo como princípio fundamental e como cláusula pétrea, mostrando sua importância como separação vertical de poderes.

Quanto à terceira, concluímos que, nesta década, diante das crises ambiental, orçamentária e de saúde (esta última examinada no período da pandemia), o STF analisou conflitos federativos envolvendo competências administrativas comuns e legislativas concorrentes, exercidas ou não, avaliando o prisma formal ao identificar o ente titular da atribuição, e também o prisma material referente aos padrões qualitativos das políticas públicas. Ao buscar o diálogo federativo e adotar padrões decisórios pautados em elementos técnicos (científicos, empíricos ou derivados da experiência), a Corte reduziu ou eliminou a discricionariedade dos entes, proporcionando segurança jurídica e reforçando a preocupação com o equilíbrio federativo.

O federalismo cooperativo ecológico vem sendo construído pelo STF: a) amparado no art. 225, nas competências administrativas comuns (art. 23, III, VI e VII) e nas competências legislativas concorrentes (art. 24, VI e VIII) da Constituição de 1988, vistas como deveres fundamentais do Estado; b) segundo padrões científicos-rationais e de efetividade nos seus encargos; c) conduzidas para o diálogo; d) observando o critério da subsidiariedade mas com a possibilidade de atuação dos entes subnacionais em caso de inércia da União; e e) recusando descentralizações genéricas do poder de polícia.

Em matéria orçamentária, o STF revisita o federalismo fiscal pelo diálogo para compor o delicado equilíbrio financeiro, reconhecendo a vulnerabilidade de entes subnacionais mas evitando que programas de refinanciamento com a União levem à perda ou fragilização da autonomia financeira e ao tratamento desigual entre os entes federados.

Afinal, durante o período da pandemia, o STF garantiu o controle vertical federativo: a) da União pelos entes subnacionais, ao reconhecer a omissão federal na formulação de políticas nacionais e, em seguida; e b) posteriormente, dos entes subnacionais pela União, invalidando decisões estaduais e municipais contrárias ao consenso científico, conferindo coerência à atuação federativa segundo padrões técnicos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, nº 56, janeiro, 1983.

BARBOSA, Aline Ramos. **Questão social no Brasil: uma análise sobre o debate nas décadas de 1920 e 1930**. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. Portugal: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556275123. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556275123/>. Acesso em: 24 jul. 2026.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 17, n. 65, jan/mar 1980.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. **Fundo Amazônia**, 2023. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **CPI da Pandemia: relatório final**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/fc73ab53-3220-4779-850c-f53408ecd592>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 3.463**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 8 mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 17/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442427/false>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária n. 3.518**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 15 set. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 17/12/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457891/false>. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.454**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgada em 21 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 17/08/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468068/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.031**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 2 out. 2023.

Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 09/11/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur490842/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.757**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 13 dez. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 17/03/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476197/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 15 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 13/11/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.586**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 15 dez. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 07/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443506/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.618**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 7 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 09/05/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur530888/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.892**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 15 ago. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 25/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485521/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.930**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgada em 3 jul. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 15/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484536/false>. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.007**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 31 mar. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 04/04/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur527800/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.764**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgada em 25 fev. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 05/03/2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur554999/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 3 nov. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 16/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484700/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743**. Relator: Ministro André Mendonça. Relator para o

acórdão: Ministro Flávio Dino. Julgada em 20 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 11/06/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgada em 24 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 10/03/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441825/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 811**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgada em 8 abr. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 123, publicado em 25/06/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449524/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 848**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 20 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 21/10/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454744/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 983**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgada em 3 jul. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 21/08/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485049/false>. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.123**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Julgada em 25 fev. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 05/03/2026. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur554967/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Décimo sexto referendo na tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 754**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 21 mar. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 101, publicado em 26/05/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464895/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Oitavo referendo na tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 756**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 11 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 1, publicado em 10/01/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458049/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Quarto referendo na medida cautelar na Petição n. 12.074**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 28 ago. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 30/10/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur516422/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.267.879 – Tema 1.103 da repercussão geral**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 dez. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 64,

publicado em 08/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443541/false>. Acesso em: 2 set. 2026.

BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy. **Droit Constitutionnel**. Québec: Les Éditions Yvon Blais, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. **L'Etat post-moderne**. 3ª éd. Paris: LGDJ. 2008.

CRUS, Paulo Márcio; STAFFEN, Márcio Ricardo. O mito do presidencialismo brasileiro e o presidencialismo do mito, **Jurídicas: Revista del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales**, vol. 21, nº 2, 2024. [10.17151/jurid.2024.21.2.5](https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/10509). Disponível em: <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/10509>.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 46, n. especial 1 Mar, p. 248-264, 2022. Disponível em: <https://saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5938>. Acesso em: 27 jul. 2026.

FRANCISCO, José Carlos. Conceitos jurídicos indeterminados científicos e empíricos e limite à interpretação judicial. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 31, Belo Horizonte: Fórum, p. 893-914, 2015.

FRANCISCO, José Carlos. **Função Regulamentar e Regulamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.19, n.1, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/48210>. Acesso em: 13 jul. 2026.

GUNTHER, Gerald. **Constitutional Law**, 12ª edition, Westbury: The Foundation Press, 1991.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil**: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934). Brasília: Editora UNB, 1981.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HÜBNER, Bruna Henrique; RECK, Janriê Rodrigues. As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia do covid-19 e a cooperação entre os entes federados. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, 2021. DOI: 10.30612/videre.v13i28.13279. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/13279>. Acesso em: 10 jul. 2026.

KATZ, Ellis. American Federalism, past, present and future. **USIA Electronic Journal**, Washington, vol. 2, nº. 2, April 1997. Disponível em <https://usinfo.org/usia/usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijde/katz.htm>. Acesso em 10 jun 2026.

- MARICQ, Ariene; SOHIER, Jérôme. **Manuel de droit public**. Loverval: Labor Education, 2006.
- MARTINS, Thalyta Cassia de Freitas; GUIMARÃES, Raphael Mendonça. Distanciamento social durante a pandemia da Covid-19 e a crise do Estado federativo: um ensaio do contexto brasileiro. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, número especial, p. 265–280, 2022.
- MONAHAN, Patrick J. **Constitutional Law**. 3ª ed. Toronto: Irwin Law, 2006.
- OLIVEIRA, Clarice Gomes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O mito da separação de poderes e a necessidade real da legislação delegada. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 113, pp. 149-186, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/S3rJZQD9vtjBZyzmLMJ4bQr/?lang=pt>. Acesso em: 20 mai.2026.
- OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa?. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. spe1, p. 33–47, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jul. 2026.
- RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 11 mai.2026.
- RATNAPALA, Suri. **Australian Constitutional Law: Foundations and Theory**. Victoria: Oxford University Press, 2003.
- RESNIK, Judith. What's Federalism For? In **The Constitution in 2020**. Jack M. Balkin and Reva B. Siegal (org.). New York: Oxford University Press, 2009.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- RUSSOMANO, Rosah. **O princípio do federalismo na Constituição Brasileira**. São Paulo: Freitas Bastos S.A., 1965.
- GONÇALVES, Rubén Miranda. Perspectivas filosóficas em lá búsqueda de la paz, la justicia y las instituciones en la Angeda 2030, **Novos Estudos Jurídicos**, vol. 28, n. 2, p 352-378. DOI: [10.14210/nej.v28n2.p352-378](https://doi.org/10.14210/nej.v28n2.p352-378).
- SÄGESSER, Caroline. **Introduction à la Belgique fédérale**. Bruxelles: Centre de recherche et d'information sócio-politiques – CRISP, 2006.
- SCHAEFER, Bruno Marques; RESENDE, Roberta Carnelos; EPITÁCIO, Sara de Sousa Fernandes; ALEIXO, Mariah Torres. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 5, p. 1429–1445, 2020. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82219>. Acesso em: 23 jul. 2026.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SINGH, Bhagteshwar et al. Chloroquine or hydroxychloroquine for prevention and treatment of COVID-19. **Cochrane Database of Systematic Reviews**. London, ed. 2., nº CD013587, 2021. Disponível em: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD013587.pub2/full?highlightAbstract=covid%7Chydroxychloroquine%7Chydroxychloroquin>. Acesso em: 12 jul. de 2026.

TARR, G. Alan. Federalismo e espaço constitucional subnacional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 10, p. 95-126, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5875>. Acesso em: 15 jul. 2026.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**. Belo Horizonte, ano 3, nº 5, pp. 25-54, mar./ago. 2014

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law**. Volume One. 3ª ed. New York: Foundation Press. 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19** - 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 10 jul. 2026.

COMO CITAR:

FRANCISCO, José Carlos; MARMIROLI, Anna Paula Soares da Silva. Federalismo e separação vertical de poderes: STF, padrões decisórios e segurança jurídica. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 21, nº2, 2º quadrimestre de 2026. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v21n2.p490-518>

SOBRE OS AUTORES:

José Carlos Francisco

Doutor e Mestre pela USP-SP. Professor na Universidade Mackenzie/SP. Diretor da Revista do TRF da 3 Região (biênios 2022/2024-2024/2026); Coordenador da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de Direitos Humanos do TRF da 3 Região. Desembargador no Tribunal Regional Federal da 3ª Região..

Anna Paula Soares da Silva

Doutoranda em Psiquiatria e Psicologia Médica pela EPM-UNIFESP. Mestre em Direito Político e Econômico pelo Mackenzie. Especialista em Direito Médico e Hospitalar pela EPD e em Processo Civil e em Direito do Consumidor pela UniDomBosco. Professora convidada da graduação e da pós-graduação em Medicina do Einstein. Advogada

Recebido em: 13/06/2026
Aprovado em: 15/07/2026

Received: 13/06/2026
Approved: 15/07/2026