



Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade

Recebido: 26 de maio de 2020 • Aprovado: 14 de junho de 2020
<https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a11>

Luiz Guilherme Arcaro Conci

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil
lgaconci@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8502-8990>

RESUMO

Este artigo apresenta os impactos das decisões tomadas pelo Estado brasileiro desde o começo da pandemia da Covid-19 que afetam a federação brasileira. Nesse sentido, a partir da utilização do método histórico, propõe-se que tal impacto vem em sentido diverso do que ocorria desde a promulgação da Constituição de 1988, dado que existe um movimento de descentralização que, neste momento, opera em sentido oposto ao de centralização que já havia estabilizado e seguia sendo mantido, inclusive pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Essa mudança de direção se daria em função do protagonismo de governadores e prefeitos mediante a tomada de decisões administrativas e legislativas, por um lado, e por decisões do STF, por outro, o que cria uma expectativa de saber se tais movimentos são meramente eventuais ou podem estar a estabelecer um padrão para o futuro da federação brasileira. Para construir o arcabouço de fundamentos que embasam os resultados do artigo, fez-se uso de revisão bibliográfica, de análise da legislação e da distribuição competencial havida na Constituição de 1988, além da recente jurisprudência do STF. Conclui-se, com fundamento em tais acontecimentos e de modo não peremptório, que há falta de planejamento no processo de descentralização atual e conseqüente intensificação na competição entre entes subnacionais e o ente nacional, o que leva a uma ampliação dos espaços decisórios dos Municípios e dos Estados, com novas funções, como o relacionamento com organizações internacionais e o enfrentamento da pandemia, e a uma possível reforma constitucional tácita no pacto federativo brasileiro..

Palavras-chave: federalismo; descentralização; entes subnacionais; protagonismo judicial; pandemia.

Impacto de la pandemia por COVID-19 en la federación brasileña: descentralización de la disfuncionalidad

RESUMEN

El artículo presenta los impactos de las decisiones tomadas por el Estado brasileño desde el inicio de la pandemia por coronavirus que han afectado la federación brasileña. En tal sentido, mediante el método histórico, se plantea que el impacto viene en contravía de lo que ocurría a partir de la promulgación de la Constitución de 1988, en virtud de haber un movimiento de descentralización que, en este momento, opera en sentido opuesto al de centralización que ya se había estabilizado y se mantenía, incluso por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF). El cambio de orientación se daría en función del protagonismo de los gobernantes por medio de la toma de decisiones administrativas y normativas, por una parte, y por decisiones del STF, por otra, lo que genera una expectativa de saber si estos movimientos son meramente eventuales o pueden establecer un nuevo estándar para el futuro del país. Para construir el andamiaje de fundamentos que basan los resultados del artículo, se empleó revisión de la literatura, análisis de las normas y el reparto competencial contemplado en la Constitución de 1988, además de la reciente jurisprudencia del STF. Se concluye, desde lo ocurrido y de modo no perentorio, que hay falta de planeación en el proceso de descentralización actual y, por ende, intensificación en la competencia entre entes subnacionales y el ente nacional, lo que conlleva una ampliación de los espacios decisorios de los municipios y estados con nuevas funciones, como lo es la relación con los organismos internacionales y la confrontación de la pandemia, además de una posible reforma constitucional tácita en el pacto federativo brasileño.

Palabras clave: federalismo; descentralización; entes subnacionales; protagonismo judicial; pandemia.

Impact of COVID-19 Pandemic in the Brazilian Federation. Decentralization of Dysfunctionality

ABSTRACT

This article addresses the impacts of the decisions by the Brazilian State since the beginning of the COVID-19 pandemic and how these have affected the Brazilian federation. With that in mind, and from the use of the historical method, this work proposes that the impacts derived from this situation come from a different direction from what occurred since the promulgation of the 1988 Constitution, given that there is a decentralization movement that, at this moment, operates in the opposite direction to that of centralization—which had already stabilized and managed to thrive—, even in the jurisprudence of the Supreme Federal Court. This change in direction would be the result of the role of local governors and mayors in administrative and legislative decision-making, on the one hand, and the decisions taken by the Supreme Federal Court, on the other, which create expectations on whether such movements are merely occasional or might be setting a standard for the future of the Brazilian federation. To study this phenomenon, a bibliographic review, complemented with a thorough analysis of the national legislation, the distribution of competences enacted in the 1988 Constitution, and the recent jurisprudence of the Supreme Federal Court, was performed in order to build the theoretical framework that supports the results of this research. Consequently, this work highlights the lack of planning in the current decentralization process and the consequent intensification in competition between subnational entities and the national entity, leading to an expansion of decision-making spaces for municipalities and states that entails new functions, such as relationship management with international organizations and deal with the pandemic, in addition to a potential constitutional reform in the Brazilian federative pact.

Keywords: federalism; decentralization; subnational entities; judicial protagonism; pandemic.

INTRODUÇÃO

Na atual pandemia da Covid-19, estamos presenciando mudanças nos mais variados espaços de nossa existência. Todavia, dadas as novidades, penso que, neste momento, somente tentamos refletir sobre o que se vê. Não é hora de ideias e pensamentos peremptórios. É o que pretendo fazer neste texto sobre a federação brasileira e alguns influxos que se veem ocorrer. No Brasil, atualmente, veem-se situações relacionadas com o pacto federativo, sobre o qual já escrevi anteriormente (Conci, 2016), que merecem ser levadas em conta na análise feita por quem compreende a Constituição e suas normas como objetos que se transformam constantemente e que, nesse sentido, entende a exigência de que o contexto constitucional, e não somente o texto, seja objeto permanente de estudo (Barretto, 1996). Portanto, temos um bom número de razões para termos dúvidas em momentos como o presente.

Para pensar a federação brasileira se exige que esta seja entendida no aqui e agora e na sua relação com a história constitucional, sem perder de vista os influxos que os momentos impõem sobre o seu desenho constitucional, como o atual, já que se percebem ciclos em nosso federalismo que dependem de tais contextos constitucionais, impondo mais centralização ou descentralização e exigindo um reequacionamento dos espaços competenciais existentes para os entes (Nathan, 2006). Esses espaços podem ser alterados sem planejamento. Isso porque existe um sistema de freios e contrapesos vertical, próprio das federações, em que mecanismos adotados nas Constituições funcionam como instrumentos de controle recíproco¹ (Liziero, 2019). Por sua vez, não se pode negar haver um grau importante de oportunismo nos federalismos, dado que seus movimentos, no mais das vezes, respeitam as vontades da sociedade por mais ou menos centralização, que não podem ser desprezadas (Nathan, 2006).

Sabe-se que o modelo federal brasileiro tem marcas de grande centralização e que é determinado por um longo processo em direção ao fortalecimento da União Federal em detrimento dos demais entes subnacionais. Por essa razão, em se comparando a outros desenhos, como o norte-americano, o argentino e o mexicano, vê-se maior proximidade com os dois últimos e mais distância do primeiro (Ward, Wilson e Spink, 2010; Hernández, 2009), mas, ainda assim, todos eles passam por momentos pendulares de mais ou menos centralização², apesar de se perceber, na história constitucional brasileira, a tendência de um federalismo autoritário e centralizado, com acentuado poderio fiscal e político no governo federal (Arretche, 2002). Entretanto,

¹ "Power being almost always the rival of power, the general government will at all times stand ready to check the usurpations of the state governments, and these will have the same disposition towards the general government" (Madison, 1787, p. 245).

² "The first major finding emerging from our examination of the evolution of federalism in the three countries over two centuries underscores those tensions and dynamics, alerting us to the dangers of assuming that decentralization is a linear process or that there is a single dynamic or pattern of its implementation: the history of federal systems is far from linear, is certainly not evolutionary, and is rarely stable" (Ward et al., 2010, p. 57).

o atual momento mostra que há movimentos que exigem que os entes subnacionais explorem, com mais rigor, as suas competências, de modo a tornar a realidade um laboratório para o nosso federalismo. Não quero dizer, com isso, que quanto maior for a descentralização alcançada melhor o pacto federativo. Este é um equívoco bastante bem trabalhado há muito no Brasil. Nem a excessiva centralização o seria (Carneiro, 1930). Como se verá, alguns elementos serão importantes para estudar a nossa realidade atual: o modelo fiscal, as competências constitucionais e o sistema partidário e de governo.

Para enfrentar o que se propõe se fará uso, inicialmente, de (a) uma análise fundada na história constitucional brasileira, de modo a compreender as questões dedicadas à federação brasileira a partir da transformação dos contextos políticos e constitucionais; (b) passando, logo depois, a buscar os impactos da atual pandemia da COVID-19 na federação brasileira, em seu funcionamento, no modo como seus entes e governantes organizam suas ações. Para tanto, utilizou-se da revisão bibliográfica, de análise da legislação e da distribuição competencial havida na Constituição de 1988, além da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), para construir o arcabouço de fundamentos que embasam os resultados do presente artigo. Ademais, percebe-se, no tema da federação brasileira, que a análise da história constitucional e, quando necessário, do direito comparado, auxilia-nos a afirmar as conclusões expostas ao final deste texto.

1. ALGUMAS NOTAS HISTÓRICAS SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO

Ideias federalistas, por estas terras, já circulavam antes da própria independência. Já nas lutas libertárias contra a Coroa Portuguesa, bem antes da Declaração de Independência, ainda que tais lutas tenham sido muito diversas, havia um consenso por mais poderes e competências, por consequência, aos que estavam nessa parte do território português ultramarino no continente americano. Mesmo porque as ideias norte-americanas estavam presentes, em 1789, nos inconfidentes mineiros, que se espelhavam nos norte-americanos com o intuito não somente de desfazer as relações com a monarquia, mas também produzir descentralização política e administrativa (Costa, 2007). Também na Revolução Pernambucana de 1817, tais ideias estavam presentes, ainda porque, em que pesem os esforços da Metrópole em produzir centralização na Colônia brasileira, a realidade por esta banda do Atlântico era bastante diferente. Em função de um pluralismo normativo pouco racional, da pouca estrutura administrativa portuguesa e, talvez, da estratégia de a Coroa de não permitir que qualquer autoridade se tornasse demasiadamente poderosa por aqui, havia uma pluralidade de centros de poder que impressionava, caso, por exemplo, do vice-rei que não tinha seu poder distribuído por todo o território, limitando-se a pouco mais que o Rio de Janeiro, estando a maioria das capitanias a responder diretamente à

administração em Portugal. Também por isso a coesão entre as províncias era débil, e o vice-rei, uma autoridade enfraquecida (de Carvalho, 1998).

Com o império, e a independência adquirida com custos financeiros altíssimos, relegou-se a realidade pós-independência a um apanhado de problemas de difícil solução. Entre eles, a necessidade de fazer expandir, por um vasto território, o poder do Rei (ou Imperador). Na Assembleia Constituinte de 1823, a distribuição política e administrativa do poder por todo o território era assunto central. Ainda que a preocupação com a coesão territorial e administrativa já estivesse patente no Decreto de instauração da Constituinte, em junho de 1823 e também no de dissolução, esse tema vem já retratado, haja vista que o Imperador, em 12 de novembro daquele mesmo ano, já afirmara que a violação à "integridade do Império" estaria entre as razões para o fechamento da Constituinte (Decreto, 12 de novembro de 1823). Com a outorga de uma Constituição para um estado unitário, viram-se derrotadas algumas vozes de tendência federalista, como a de Antonio Ferreira França, cuja biografia é marcada pela luta pelo federalismo no plano nacional (Oliveira, 2012). A reação "federalista", no plano formal, viria em 1834, com o Ato Adicional (Lei 16/1834) que institui novas competências para as Assembleias Provinciais (antigos Conselhos Geraes das Províncias), cujos membros seriam escolhidos em eleições regionais e que legislariam sobre matérias variadas, inclusive, com competências tributárias. Esse período de descentralização permitiu que as províncias legislassem sobre "a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado" (art. 10, § 5º), tendo sido o tema regulamentado pela Lei 99, de 31 de outubro de 1835. Tratava-se do primeiro arranjo fiscal entre os "entes" estatais. Mas duraria pouco! Já em 1937, ocorre um retorno centralizador, com a supressão de poder das assembleias provinciais e com a criação da justiça e da polícia ligadas ao poder central e, logo depois, com a Lei de Interpretação, em 1840 (Lei 105/1840), provocar-se-ia um retorno centralizador que duraria até o final do Império.

A falta de percepção dos "donos do poder", entre eles o próprio Imperador, acabou levando à dissolução do império, pois aquela constituição estaria adaptada a permitir uma transformação descentralizadora em direção a um estado federal (Franco, 1957), tendo, inclusive, em 1885, Joaquim Nabuco apresentado projeto que fomentaria tal objetivo. Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, na verdade, viu-se também um grito pela Federação e pela inspiração norte-americana que tomava conta da elite liberal brasileira e ganhava força com o passar do tempo no decorrer daquele século XIX (Franco, 1957). Isso fica claro desde o Decreto 1/1889, expedido pelo Governo Provisório, quando instituída a República Federativa, e esse primeiro período, da República Velha (1889-1930), institui um modelo de relacionamento entre poderes federais e estaduais que se denomina "Política dos Governadores", no qual as oligarquias regionais, a dominar a política nos estados-membros, têm importante ascendência sobre as decisões a serem tomadas no plano federal. No plano constitu-

cional, a Constituição de 1891, foi o documento constitucional mais descentralizador que se conheceu no Brasil. O tema da federação, a partir, principalmente, das lições de Amaro Cavalcanti (1900), colocou nas mãos dos Estados, e não da União Federal, matérias de importância central. O modelo norte-americano, de competências expressas para a União Federal, remanescentes para os Estados e concorrentes entre os entes, aparece, mas a dependência política do Governo Federal dos acordos políticos com as oligarquias estaduais teve, naquele período, o condão de fortalecer sobremaneira as elites regionais. Restava, assim, como reconheceu o presidente Campos Sales (1898-1902), compor com essas forças regionais ou declarar guerra a elas (Leal, 1975), o que tornaria instáveis seus governos. Previa que Estados proviam suas necessidades, especialmente com o Imposto sobre Exportação, mas cabia à União Federal a responsabilidade sobre a dívida pública interna e externa (Cavalcanti, 1900). E as constituições estaduais, naquele momento, discricionariamente, davam amplo poder aos municípios de ordem administrativa e financeira, reforçando poderes das oligarquias regionais (Carneiro, 1930).

Com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência e com o interregno de ausência de uma Constituição, que vai até 1934, não foram poucas as insatisfações regionais, tendo seu ápice ocorrido com a Revolução Constitucionalista de 1932, quando os paulistas lutaram contra o Governo Federal com o intuito de uma nova Constituição. Porém o resultado não foi o esperado pelas forças descentralizadoras. A Constituição, apesar de apresentar as primeiras normas características de um Estado Social (um capítulo com deveres estatais ligados à Ordem Econômica e Social), recrudescer a centralização, aumentando os poderes federais e as matérias de competências da União Federal. Por sua vez, reconheceu a autonomia municipal, com tributos inclusive de competência dos entes locais, bem como concedeu ao Distrito Federal a prerrogativa de eleger o seu governador pelo voto direto. No plano fiscal, a União Federal passou a tributar a renda, excetuando aquela sobre imóveis. Os Estados detinham competência para criar impostos sobre combustíveis, que, com a Constituição de 1946, passa para o rol federal de competências tributárias (Franco, 1975). Também em 1934, incluíram-se os Municípios na partilha tributária, fator positivo na transformação de nosso constitucionalismo até então dual, especialmente na divisão das receitas entre Estados e União Federal, que excluía os Municípios de tal repartição. Além disso, trouxe normas de cooperação financeira (Silva, 2011).

Contudo, o projeto centralizador ganha força com a outorga da Constituição de 1937, em que é possível afirmar, inclusive, a suspensão da cláusula federativa, tendo em vista que, no período entre 1937 e 1945, houve intervenção federal em todos os Estados, tendo o presidente da República nomeado interventores que, por sua vez, repetiam o processo nos Municípios³, pelo sistema da necessária confirmação dos

³ Expediente parecido já havia sido usado por Vargas, entre 1930-1935, ainda que de modo mais reduzido e com outro intuito. Nesse sentido, "tanto quanto é preciso assinalar as diferentes fases por que passa a

mandatos dos então governadores pelo Presidente ou da escolha dos interventores (art. 176) e fazendo uso da prerrogativa de legislar por decretos (art. 181 da Constituição Federal CF 1937).

Com a deposição de Vargas e a redemocratização, em 1945, deram-se, na ordem federativa, o retorno das autonomias estaduais e o conseqüente aumento das competências municipais, tendo o pêndulo voltado ao centro com a ordem autoritária instaurada com o Golpe Militar de 1964. Viu, novamente, a perda de autonomia política pelos entes subnacionais, em que governadores e prefeitos das 150 cidades médias e grandes eram selecionados pela cúpula militar (Arretche, 2002). No plano constitucional, a Constituição de 1967, alterada pela Emenda I de 1969, provocou nova onda de centralização, com a conseqüente ampliação das competências da União e a sua redução dos Estados e Municípios, com a implantação de um "federalismo cooperativo" de índole autoritária. No plano fiscal, já em 1965, com a Emenda 18, estruturou-se um sistema tributário centralizado cujas bases remanescem até os dias de hoje, em que um rol alargado de competências tributárias é trazido para o texto constitucional a ponto de não gerar dúvidas sobre o avanço financeiro do poderio da União Federal. Depois, com a Emenda 7/1977, provocou-se novo arranjo no federal com a possibilidade de nomeação de senadores pelas assembleias legislativas e o aumento da representação dos Estados menores na Câmara, pois eram estes que davam maior apoio político aos militares. E as políticas sociais, por exemplo, naquele momento, estavam totalmente centralizadas, a sua gestão estava nas mãos da União Federal, ainda que as unidades federativas subnacionais estivessem plenamente instauradas (Arretche, 2002).

1.1 O DESENHO PROPOSTO

O movimento de descentralização retoma força com a Constituinte de 1987-1988, pois o pacto formulado para a elaboração e promulgação da Constituição ressaltou, no plano textual, fórmulas de cooperação entre os entes regionais com o intuito de diminuir as assimetrias federativas a concretizar o princípio da solidariedade no plano

cena política entre a Revolução de 1930 e a Deposição de 1945, é necessário diferenciar não somente a natureza da intervenção nos estados, ainda que se trate sempre de uma relação desigual de poder entre os níveis federal e estadual, mas seus beneficiários e, principalmente, seus objetivos. Entre 1930-1935 e 1937-1945 há dois sistemas diferentes de Interventorias e dois conselhos distintos para assessorar e/ou equilibrar o poder discricionário do Interventor federal sobre o 'seu' estado. Os Conselhos Consultivos dos estados não são iguais aos Departamentos/Conselhos Administrativos, ainda que a ideia seja semelhante (Codato, 2011). E, mesmo nesse caso, a criação de cada um desses 'binômios' Interventoria-Conselho Político responde a um tipo de necessidade conjuntural. Minha sugestão, contra a interpretação de Gomes, Lobo e Coelho (1980), é que a intervenção de 1930 visa a *desarticular* as oligarquias estaduais, num contexto em que não é (ainda) possível destruir os partidos estaduais e encurtar os espaços institucionais de seus políticos profissionais. Já a intervenção de 1937 visa justamente ao oposto: *articular* as forças regionais, construindo, contra as velhas máquinas dos partidos oligárquicos e sem os trambolhos que os parlamentos federal e estadual representavam uma forma de interação política diferente" (Codato, 2013, p. 195).

institucional⁴. O processo de redemocratização abriu as portas para um federalismo cooperativo (Bercovici, 2004) e as cláusulas de redução das desigualdades têm um papel importante nesse quadrante histórico. Significa dizer que o princípio da solidariedade entre os entes está exposto na Constituição e reproduzido em diversas de suas passagens, mas as duas promessas ligadas à solidariedade e à redução das desigualdades regionais não foram concretizadas.

Sobre a primeira promessa, que diz respeito à necessidade de maior aproximação competencial entre os entes da Federação, conforme exposta no parágrafo único do artigo 23, aposta-se na necessidade de que "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Nessas atividades de cooperação, os entes devem atuar conjuntamente, e não de forma isolada. São competências comuns para as quais todos os entes devem executar parcela do todo como meio de atingir os resultados previstos no artigo 3º, que fixa os objetivos do Estado Social brasileiro. O Congresso Nacional, verificando a necessidade de que a cooperação seja formalizada mediante decisão sua, deve elaborar leis federais, que exigem quórum aumentado com relação às leis ordinárias, para estabelecer fórmulas de cooperação entre os entes. Tais leis não podem amesquinhar as competências dos entes federados, ainda que ausentes os meios para a realização dos fins planejados e não podem, por óbvio, avançar sobre competências que não são da União Federal. Ademais, não devem servir para dar preponderância de um ente sobre outro, mas sim para estipular papéis definidos constitucionalmente de modo mais efetivo. Mas, até a presente data, passados 31 anos da promulgação da Constituição, somente uma Lei Complementar foi editada com fundamento no referido artigo, que trata de matéria ambiental (Lei Complementar 140/2001), o que demonstra a fraqueza de espírito cooperativo derivada de decisão do Congresso Nacional. Claro que não se nega a existência de outros mecanismos, como a distribuição de rendas entre os entes (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo) ou a criação de sistemas cooperativos de gestão de serviços (como o Sistema Único de Saúde e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, por exemplo). No entanto, salta aos olhos a falta de decisões que concretizem tal espírito claramente presente na Constituição Federal. E, na ordem política, o movimento para sua descentralização de políticas sociais dependeu da vontade do Governo Federal, mediante políticas suas, que reforçam o papel de executores pelos entes subnacionais e de elaboradores pelo poder federal (Arretche, 2002). A coordenação de tais políticas pelo Governo Federal se fez regra e as transferências federais para os demais entes um instrumento, importante para gerar homogeneidade em tais políticas (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014).

⁴ Interessa afirmar, especialmente para os leitores estrangeiros, que, apesar da mudança prometida, os estados, historicamente, aprovam constituições que acabam por copiar o texto constitucional federal, numa demonstração de certa submissão (Souza, 2005).

Por sua vez, percebe-se que o conjunto de competências comuns distribuídas pela Constituição Federal, previstas no artigo 24, apontam para um espaço de atuação que aprofunda as exigências de coordenação entre os entes. Nessa toada, Estados, Municípios e a União Federal têm de organizar estratégias de atuação que, ainda que gerem certos conflitos, pois a tratar de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais que claramente transbordam, no que diz respeito aos efeitos que tais decisões produzem, os espaços físicos em que os entes exercem sua jurisdição. Nesse sentido, não somente a racionalidade a se buscar, mas, também, o reforço de tais análises a partir do princípio *pro persona* (Conci, 2014) podem ser úteis para que se busque o controle da validade de tais decisões. Em outras palavras, se, por um lado, são os interesses nacionais, regionais e locais que deslocam ou afirmam competências e as delimitam, por outro, eventual regulação mais protetiva ou menos restritiva deve prevalecer sobre outra, a exigir mais restrições a direitos fundamentais. Nesse espaço, os conflitos federativos podem se aprofundar em situações de crise, como a que vivemos atualmente, pois, ausente a necessidade de utilização de recursos financeiros para algumas dessas decisões, as assimetrias e a dependência fiscais não limitam, nesse sentido, o uso de suas competências pelos entes subnacionais. Determinar restrições à circulação de pessoas e coisas, restringir horário de funcionamento do comércio e de atividades industriais ou de serviços, implementar multas pelo descumprimento de tais determinações, entre outros, não implicam atividades que envolvam uso direto de recursos públicos, é dizer, diferem daquelas que demandam compra de bens e serviços, por exemplo, que dependem de uso direto de recursos.

Verifica-se um aprofundamento da assimetria financeira entre os entes da federação com a Constituição de 1988 e as mudanças fiscais produzidas, especialmente, a partir da década de 1990, tanto com a criação de novas contribuições sociais, que fazem parte das receitas não distribuídas entre os entes, quanto com a renúncia fiscal sobre impostos compartilhados. A autonomia financeira dos entes federativos é uma característica relevante do Estado Federal (Lewandowski, 2018) e, sem ela, as assimetrias se revelam mais presentes e reduzem o poder decisório nos planos políticos e administrativo por parte dos entes federados. Isso não significa, a meu ver, uma simples conjugação entre mais descentralização, mais federalismo (Torres, 2014), como sói ouvir-se corriqueiramente entre os fomentadores dos poderes periféricos em uma federação. Aliás, os expedientes de descentralização financeira são inclusive utilizados, com frequência, em estados ditos unitários (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OECD], 2019). Essa assimetria precisa ser vista em número, verificando a evolução do que se tem como receita tributária para os entes. Para saber, deve-se ter em conta que, em 1983, a União Federal ficava com 70% da receita pública disponível. Desde então, passou a ceder aos Estados e aos Municípios parte dessa receita como forma de diminuição de assimetrias. No início dos anos 1990, Municípios e Estados detinham 45% de participação na receita

pública disponível. Os Municípios saltaram de 8,6%, no começo dos anos 1980, para 15,8%, em 1993 (Figueiredo, 2008). Em 2013, a receita tributária disponível (verificada após as repartições constitucionais) era de 58% para a União e o restante para os Estados (22%) e os Municípios (20%) (Afonso, 2015). Ou seja, no período estudado, verifica-se um movimento pendular centralização-descentralização-recentralização claramente apontável, que reforça a fórmula centralizadora e pouco solidária da Federação brasileira, já que três- quintos da receita nacional fica em mãos da União Federal. No caso de outras federações, para se poder comparar, o Brasil somente é superado, em se levando em conta os dados da OCDE, no que se refere ao poderio central fiscal, pela Austrália (80,6%), pelo México (81,1%) e pela Áustria (65,7%). Nos demais casos, todos os entes nacionais se apropriam de menor parte de recursos fiscais disponíveis: Bélgica (51,4%), Canadá (40,9%), Alemanha (29,5%), Suíça (36,5%) e Estados Unidos (44,5%) (OECD, 2019).

Há outro aspecto que gostaria de tocar, ainda sobre o fomento à centralização, que é a regulação dos partidos políticos no Brasil. Há dois aspectos que apontam tal fomento à centralização na realidade partidária brasileira: a exigência de que sejam nacionais e a sua organização interna. A primeira fortalece os vínculos entre políticas nacionais e decisões partidárias, tendo em vista que haverá dificuldade de decidir em prol dos entes subnacionais se as suas forças internas não dispõem de mecanismos de veto de ordem regional. Mais ainda, é uma forte submissão às decisões de suas lideranças que conduz à nacionalização de suas decisões em detrimento dos interesses regionais que pudessem despertar nas suas instâncias internas. Fere-se frontalmente os interesses subnacionais em detrimento dos interesses das lideranças partidárias. Dois ingredientes se alimentam para tanto. O primeiro, diz respeito à regra da liberdade de regulamentação interna pelos partidos políticos, fruto do artigo 17, parágrafo 1º, que cria cenário da sobreposição dos interesses nacionais sobre os subnacionais, pois tal regulamentação impõe a tendência da fidelidade interna, da organização vertical, de votos que seguem as lideranças e os interesses partidários, mais que os dos entes subnacionais (Arretche, 2013). Decisões de direções partidárias são seguidas pelos seus membros (Limongi, 2006; Pereira e Mueller, 2003), e os diretórios regionais tendem a ser subservientes à direção nacional (Rodrigues, 2018; Guimarães, Rodrigues e Braga, 2019). Essa verticalização das escolhas partidárias, entre opções existentes no processo legislativo, e a captura das vontades dos parlamentares pelas direções produzem também um enfraquecimento da proteção dos interesses subnacionais em detrimento dos nacionais. Nesse sentido, nem mesmo o Senado Federal funciona como casa de representação dos interesses dos Estados, ou "Casa dos Estados", vigorando a regra de que as decisões partidárias, tomadas pelas suas lideranças, são seguidas pelos membros do partido ao votar (Lyne, 2008). Porém, a realidade aqui exemplificada se enfraquece no atual momento em razão de não ter conseguido o atual governo federal formar uma base partidária estável, o que vem lhe causando severas derrotas. A fragmentação partidária, somada à ausência

de uma coalização de partidos, também aprofunda o descompasso entre as decisões do Governo Federal e o apoio dos parlamentares, e dos partidos, nas casas do Congresso Nacional (Conci, 2019). Ademais, temos, pela primeira vez, um presidente não filiado a nenhum partido político, o que enfraquece a relação partidos-governo.

Por fim, a estas referências, deve ser agregada mais uma, que diz respeito, pelo que se viu, ao último aspecto plausível para manter-se o poder no centro da federação, que se encontra desgastado. Ante a estratégia do presidente brasileiro de apontar o dedo para a política tradicional, tida por ele como corrupta, o que vem sendo feito desde a campanha presidencial, acabou por gerar efeitos deletérios para a governabilidade. Isso porque a ausência de uma política de formação de um governo de partidos, de uma coalizão estável, vem gerando alta instabilidade nas relações entre governo e parlamento. A defesa feita insistentemente, pelo Presidente, da estipulação de um novo modo de governar, em que os partidos políticos deixariam de ser importantes, como blocos, enfraqueceu o governo.

A aposta de que a gestão das políticas de governo seria feita mediante um cenário em que parlamentares individualmente ou bancadas temáticas (evangélicos, ruralistas, entre outras) dariam suporte ao projeto político do governo não se realizou. Como resultado, o governo propõe um "presidencialismo de coalizão disfuncional" (Abranches, 2019), no qual derrotas têm sido constantes, afirmando o próprio presidente ser a rainha da Inglaterra (Pessôa, 2019). Esse movimento empodera o Congresso Nacional de um modo pouco visto desde o processo constituinte de 1987-1988, com o vazio de coordenação política fruto de seguidos erros do Governo Federal. Esse fenômeno mostra, com o atual modelo de gestão interna dos partidos políticos, centralizado, e o enfrentamento entre governo e partidos, a fragilidade do primeiro, pois os partidos mantiveram seu *modus operandi* tradicional e a fidelidade como marca de seus membros, é dizer, o modelo de decisão parlamentar centralizado pelos partidos políticos não sofreu mudanças. Não houve mudanças quanto à disciplina parlamentar e se verifica que o controle da agenda tem deixado de estar centralizado nas mãos do presidente e tem sido partilhado com o Congresso.

Do que se apontou, verifica-se que: a) o rol de competências concorrentes, no plano legislativo, e comuns, no plano administrativo, que existem em grande número, propondo uma fórmula federativa de pacto territorial; b) o alto empoderamento fiscal da União Federal, por sua vez, impõe um excessivo fortalecimento de suas decisões, especialmente, em temas de políticas públicas, para as quais os entes subnacionais passam a ser mais seus executores que seus formuladores; c) a regulamentação partidária constitucional, ao exigir partidos nacionais e outorgar ampla liberdade de organização interna, impõe uma sobreposição dos interesses partidários, nacionais, sobre os regionais ou locais, enfraquecendo os interesses subnacionais em detrimento dos interesses da maioria partidária; d) o presidencialismo brasileiro, dito de coalizão,

que exige do governo federal a formação de uma base de apoio ampla, dada a fragmentação partidária existente, e o apoio dos governadores, está esgarçado, gerando constante fragilidade para as decisões governamentais.

2. IMPACTOS E REFLEXÕES SOBRE A PANDEMIA ATUAL NO MODELO FEDERATIVO

Percebe-se, no que afirmei acima, que há um paradoxo interessante no modelo federal brasileiro. Se, por um lado, o rol das competências comuns se apresenta ampliado, por outro, a receita que se arrecada no nosso modelo fiscal fica próxima a três- quintos para a União e um- quinto para cada um dos demais entes, é dizer, Estados e Municípios. Onde, assim, tal realidade se apresentaria com mais intensidade? A meu sentir, e isso explicaria parcela dos problemas e conflitos federativos que se vive atualmente, no exercício de competências sobre temas que não demandam, imediatamente, a utilização de excessivos montantes de recursos públicos.

No caso da crise pandêmica que se vive, essa realidade se apresenta claramente. Vamos aos fatos, relatados em atos normativos federais. Elencam-se alguns a seguir, pelo grau de importância.

a) Decreto 10.212, de 30 de janeiro de 2020, em que se promulga o Regulamento Sanitário Internacional, que havia sido aprovado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial da Saúde, em 23 de maio de 2005. Ainda que estivesse a produzir efeitos em âmbito internacional, internaliza regras importantes construídas a partir de outras crises como a da Sars, por exemplo. Trata-se, assim, de conjunto de regras internacionais eficazes juridicamente.

b) Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020, em que o Ministro da Saúde declara Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da COVID-19.

c) Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, em que se dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. A referida lei reitera alguns conceitos do Decreto 12.212 e aponta medidas para o enfrentamento da crise, como isolamento, quarentena, entre outras.

d) Medida Provisória 927, que estatui medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública.

e) Decreto 10.282/2020, que regulamenta a Lei 13.979/2020, e define serviços públicos e atividades essenciais.

Já os atos normativos (portarias, leis e decretos estaduais e municipais) são aos milhares. Para que se tenha uma ideia, só no Estado de São Paulo, entre 16 de março⁵ e 8 de abril, já eram 395 atos, desde portarias a decretos e leis, estaduais e municipais.

⁵ Em São Paulo, o Decreto 64.881, de 22/3/2020, tratou da quarentena, tendo sido prorrogado pelo Decreto 69.420/2020.

Em Minas Gerais, 135 leis municipais. Ou seja, há uma profusão legislativa incrível em temas afetos também aos entes subnacionais.

O STF, por sua vez, já recebeu 814 processos que tratam de temas afetos à epidemia do coronavírus, dos quais 381 tiveram negado seguimento, 53 ordens foram denegadas, 43 liminares deferidas, 38 indeferimentos, 25 liminares deferidas, 18 deferimentos e 95 outros atos. Há alguns deles dedicados, especialmente, a funcionar como reforço dos mecanismos de freios e contrapesos. Há um conjunto de decisões que apontam para o exercício do controle do poder presidencial que merecem sejam analisadas⁶, ⁷ e⁸. Infelizmente, não é o caso no presente artigo, que se limitará àquelas que tratam do diretamente do pacto federativo. Seria o caso das decisões apresentadas a seguir.

a) Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568, em liminar, o ministro Alexandre de Moraes determinou a destinação imediata de R\$ 32 milhões ao Estado do Acre para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do novo coronavírus ao homologar proposta de ajuste apresentada pelo governo do Estado para autorizar a realocação da quantia que lhe fora designada em acordo de destinação de valores recuperados na Operação Lava-Jato.

Na Ação Cível Originária (ACO) 3.363, o ministro Alexandre de Moraes suspendeu por 180 dias o pagamento das parcelas da dívida do Estado de São Paulo com a União para que o governo paulista aplicasse integralmente esses recursos em ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia causada pelo novo coronavírus. O mesmo ocorreu na ACO 3.365, para o Estado da Bahia.

⁶ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.363, o ministro Ricardo Lewandowski deferiu em parte medida cautelar para estabelecer que os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho previstos na Medida Provisória 936/2020 somente serão válidos se os sindicatos de trabalhadores forem notificados em até 10 dias e se manifestarem sobre sua validade. Segundo a decisão, que será submetida a referendo do Plenário, a não manifestação do sindicato, na forma e nos prazos estabelecidos na legislação trabalhista, representa anuência com o acordo individual.

⁷ Nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 668 e 669, o ministro Luís Roberto Barroso conferiu medida cautelar para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de campanhas que sugiram que a população deva retornar às suas atividades plenas ou que minimizem a gravidade da pandemia do coronavírus e determinou ainda a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim, impedindo o Governo Federal de veicular a campanha publicitária "O Brasil não pode parar", cujo vídeo preliminar teria sido veiculado no Instagram do governo e disseminado por meio do aplicativo WhatsApp; trata-se de informação falsa, ao sugerir que a Covid-19 não oferece risco real e grave para a população, gerando desinformação e incitando os brasileiros a um comportamento que poderá gerar grave contágio e comprometimento da saúde pública e da vida.

⁸ Na ADPF 662, o ministro Gilmar Mendes suspendeu a eficácia da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social, que ampliou o acesso ao Benefício de Prestação Continuada de um salário-mínimo concedido a pessoas com deficiência e idosos carentes. Segundo o relator, não se trata de medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, mas definitiva, sem que tenha havido indicação de seus impactos.

c) Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357, o ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária com relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, sendo válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus.

d) Na ADPF 672, em liminar, o ministro Alexandre de Moraes assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, a suspensão de atividades de ensino, as restrições de comércio, as atividades culturais, a circulação de pessoas, entre outras.

Nas referidas ações, há sinais importantes para o pacto federativo brasileiro e para o que se afirmou anteriormente. Isso porque, nas três primeiras, o ponto fulcral da discussão diz respeito ao federalismo fiscal brasileiro e às assimetrias financeiras, e demonstra a percepção, do ministro Alexandre de Moraes, que, cautelarmente, definiu que as regras fixadas previamente, no sentido de preservar a responsabilidade fiscal dos entes, devem ser mitigadas em momento de epidemia e de novos problemas a serem enfrentados. Mitigam e apontam para uma realidade circunstancial que deve ser levada em conta por um tribunal supremo. Um dos pilares do empoderamento da União Federal, o fiscal, é contrariado.

A última, por sua vez, dedica-se ao tema das competências comuns e à necessidade de interpretar de forma a levar em conta o contexto constitucional que vivemos. Isso fica claro ao apontar, com fundamento no artigo 24, XII, da CF, que a Lei 12.979/2020 estabeleceu "as orientações gerais, destacando a competência de cada autoridade, a fim de que o território brasileiro adotasse com uniformidade as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública" decorrente da COVID-19". Também se refere às competências previstas no artigo 23, II e IX, de legislação concorrente, em que os espaços de cada ente devem ser preservados, inclusive o dos Municípios, conforme o artigo 30, II, para complementar a legislação federal e estadual.

CONCLUSÕES

Como pretendi deixar patente logo no início do artigo, não pretendo lançar conclusões peremptórias. São nuances do momento em que vivemos que, a meu sentir, merecem atenção.

Primeiro, percebe-se que a profusão de atos estaduais e municipais, sobre o tema da pandemia, além das decisões do STF referidas, reforçam o espaço legislativo e administrativo dos entes subnacionais e aumentam a pressão pela coordenação a ser feita pelo Governo Federal. Infelizmente, o momento e o modo como isso vem

ocorrendo somente reforçam a falta de planejamento na disposição da descentralização na federação brasileira, que, sem coordenação (Bercovici, 2002), gera mais competição entre entes subnacionais e o ente nacional.

Segundo, verifica-se, ainda assim, até o momento, a formação de um cordão de contenção por sobre a tensão centralizadora, própria da nossa federação e acentuada em momentos como o presente, e a ampliação dos espaços decisórios dos entes subnacionais para regular de forma regional ou local seus intentos legislativos e administrativos, desde que fundados em leituras racionais e científicas do contexto sanitário em que se vive.

Terceiro, dada a ausência de uma base de coalizão estável formada com partidos políticos apoiadores do Governo Federal e sem o apoio dos governadores estaduais, além do efeito de fortalecimento dos entes subnacionais que decorre das decisões do STF, da falta de coordenação da conjuntura epidêmica pelo Governo Federal e do fortalecimento, assim, do poder político de governadores e prefeitos (Dantas, 2020), tem-se uma reconfiguração prática, no campo da realidade, do federalismo brasileiro, rumo ao fortalecimento dos entes subnacionais que, pelo que vimos até o presente momento, seguem fortes para se tornarem protagonistas deste momento singular e triste da vida nacional. Inclusive, desempenhando novas funções, como o enfrentamento de pandemias e o relacionamento com organizações internacionais (Ward *et al.*, 2010).

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (2019, 30 de junho). Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>
- Afonso, J. R. R. (2015, 28 de abril). *Pacto Federativo*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/JosRobertoAfonso.pdf>
- Arretche, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, 23(80), 28.
- Arretche, M. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estudos CEBRAP*, (95), 54.
- Barretto, V. (1996). Interpretação constitucional e estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, 203, 15.
- Bercovici, G. (2002). A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, 3(1), 23. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>
- Bercovici, G. (2004). *Dilemas do estado federal brasileiro*. Livraria do Advogado Editora, 23-24.
- Carneiro, L. F. (1930). *Federalismo e judiciarismo*. Alba.
- Cavalcanti, A. (1900). *Regimen federativo e a República Brasileira*. Imprensa Nacional, 322.

- Codato, A. (2013). Os mecanismos institucionais da ditadura de 1937: uma análise das contradições do regime de Interventorias Federais nos estados. *História (São Paulo)*, 32(2), 195. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742013000200010>
- Conci, L. G. A. (2014, junho). O controle de convencionalidade como parte de um constitucionalismo transnacional fundado na pessoa humana. *Revista de Processo* 29(232), 366.
- Conci, L. G. A. (2016). *O federalismo brasileiro e alguns de seus dilemas: cooperação e competição como problemas tradicionais do constitucionalismo brasileiro*. Memoria: XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: el diseño institucional del Estado democrático, 15, 16 y 17 de septiembre de 2015 (pp. 867-879), Universidad Externado de Colombia.
- Conci, L. G. A (2019). Algumas notas sobre o poder presidencial e os partidos políticos no presidencialismo de coalizão brasileiro no cenário pós-eleições de 2018. Em Conci, L. G.(Ed.). *A Crise das democracias liberais — Perspectivas a partir da separação dos poderes e dos Direitos Fundamentais* (pp. 305-322). Editora Lumen Juris.
- Costa, E. V. D. C. (2007). *Da Monarquia à República: momentos decisivos* (8ª ed.). Editora Unesp.
- Dantas, F. (2020, 3 de abril). Bolsonaro em Queda. *Estado de São Paulo*. <https://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsonaro-em-queda/>
- de Carvalho, J. M. (1998). *Pontos e bordados: escritos de história e política* (vol. 22). Editora UFMG.
- Figueiredo, M. (2008). Federalismo x centralização: a eterna busca do equilíbrio — a tendência mundial de concentração de poderes na união. A questão dos governos locais. Em *As novas fronteiras do federalismo*, 117-135.
- Franco, A. A. D. M. (1957). *Estudos de direito constitucional*. Forense.
- Franco, A. A. D. M. (1975). *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo de direito constitucional comparado*. Forense.
- Guimarães, A. R. S., Rodrigues, M. R. e Braga, R. D. J. (2019). A Oligarquia desvendada: organização e estrutura dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, 62, 2. <https://doi.org/10.1590/001152582019181>
- Hernández, A. M. (2009). *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Leal, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Alfa Omega.
- Leis Municipais. (2020). *Tenha conhecimento das Leis criadas pelo seu município e Governo do Estado, a respeito do novo Coronavírus (COVID-19)*. <https://leismunicipais.com.br/coronavirus>
- Lewandowski, E. R. (2018). *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. Fórum, 87.
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, (76), 24. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>
- Liziero, L. (2019). Federalismo, facções e freios e contrapesos na emergência do constitucionalismo norte-americano. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 24(1). <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i21144>
- Lotta, G. S., Gonçalves, R. e Bitelman, M. (2014). A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19, 64. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>

- Lyne, M. M. (2008). Proffering pork: How party leaders build party reputations in Brazil. *American Journal of Political Science*, 52(2), 293. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00313.x>
- Madison, J. Federalist Paper 28. Em A. Hamilton, J. Madison e J. Jay (eds.), *The Federalist Papers* (129-132). Dover Publications.
- Nathan, R. P. (2006). There will always be a new federalism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 505.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (2019). Revenue Statistics 2019. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0bbc27da-en/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/0bbc27da-en&_csp_=fb150f38de3d79feb040c95e33debbe5&itemIGO=oecd&itemContentType=book
- Oliveira, V. M. D. (2012). *Federalistas na Bahia: trajetórias, ideias, sociedades e movimentos* (1831-1838) [tese de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. Repositório Institucional UFBA. <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11760>
- Pereira, C. e Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), 764. <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>
- Pessôa, S. (2019). Caminhando sem presidencialismo de coalização. *Revista Conjuntura Econômica*, 73(7), 10-11.
- Rodrigues, M. L. C. (2018). Estruturas decisórias dos partidos políticos brasileiros: uma análise da distribuição de poder no PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT. Em *Democracia e Representação: impasses contemporâneos*. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Curitiba, Brasil.
- Silva, J. A. D. (2011). *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. Malheiros.
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, (24), 105-121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>
- Torres, H. T. (2014). *Direito constitucional financeiro*. Thomson Reuters.
- Ward, P. M., Wilson, R. H. e Spink, P. K. (2010). Decentralization, democracy and sub-national governance: Comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. *Regional Science Policy & Practice*, 2(1), 58-61.

DECISÕES JUDICIAIS

- Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade* 6363. Relator: Ricardo Lewandowski. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440927&caixaBusca=N>
- Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 668. Relator: Luís Roberto Barroso. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440567&caixaBusca=N>
- Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 669. Relator: Luís Roberto Barroso. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440567&caixaBusca=N>

Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 662. Relator: Gilmar Mendes. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440865&caixaBusca=N>

Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade* 6357. Relator: Alexandre de Moraes. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440927&caixaBusca=N>

Supremo Tribunal Federal (2020). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 672. Relator: Alexandre de Moraes. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&caixaBusca=N>