

# Cadernos Jurídicos

Ano 22 - Número 59 - Julho/Setembro de 2021

## Segurança jurídica e o Direito em tempos de pandemia



Escola Paulista da Magistratura  
São Paulo, 2021

# Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia

*Caroline Quadros da Silveira Pereira*  
Juíza de Direito no Estado de São Paulo

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Federalismo; 2.1. Histórico; 2.2. Afinal, o que é o federalismo? 2.3. O federalismo cooperativo brasileiro; 3. Segurança jurídica; 4. Federalismo e segurança jurídica: a jurisprudência do STF; 5. Conclusão; Referências bibliográficas.

## 1. Introdução

O federalismo tem como ideia central a descentralização. Infelizmente, o que se verifica com frequência desde o advento da Constituição de 1988 expressa realidade diversa: a tendência à centralização. Esta, muitas vezes, tem sido respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Por consequência, as competências e os recursos frequentemente são concentrados em poder da União. Como resultado disso, é comum iniciativas locais mais aptas a atender às peculiaridades regionais não encontrarem guarida no direito brasileiro.

Além disso, as manifestações da Suprema Corte em relação ao tema ainda não permitem ao intérprete verificar com clareza os limites quanto ao âmbito de atuação legítima dos entes federados. Tal conjuntura parece ir de encontro à cognoscibilidade e à calculabilidade esperada do ordenamento jurídico. Consequentemente, afasta-se a segurança jurídica.

Esse cenário parece exigir uma reflexão ainda maior no atual contexto em que se vivencia uma pandemia. O momento presente, por si só, já traria diversos questionamentos jurídicos. Ocorre que as recentes decisões do STF quanto ao pacto federativo trazem novas indagações.

Se, em momento que antecedeu a Covid-19, já havia espaço de dúvida quanto à repartição de competências entre os entes federados, as recentes decisões do STF trazem diversos questionamentos ao ressaltarem a importância da atuação dos três entes para a eficiente implementação de medidas de contenção e combate à pandemia.

A Covid-19 será um marco na jurisprudência pátria, a partir do qual o exercício das competências dos entes locais será priorizado, com a consequente limitação da ação centralizadora da União? Como interpretar as recentes decisões em conjunto com os entendimentos adotados pelo STF em momento pretérito?

Nesse artigo, parte-se de reflexões quanto ao federalismo, à segurança jurídica e à jurisprudência do STF relacionada ao pacto federativo, com o objetivo de examinar os caminhos possíveis na busca por cognoscibilidade, confiabilidade, calculabilidade e

efetividade da ordem jurídica<sup>1</sup>. Este parece ser o único caminho para a concretização de uma sociedade livre, justa e solidária<sup>2</sup>.

## 2. Federalismo

### 2.1. Histórico

O principal antecedente histórico do federalismo moderno é verificado nos Estados Unidos<sup>3</sup>, quando em 1776 as treze colônias inglesas firmaram sua declaração de independência. A partir desse momento, essas antigas colônias tornaram-se Estados dotados de soberania<sup>4</sup>.

Entretanto, a liberdade e a independência trouxeram algumas preocupações. Diante da nova realidade, os recentes Estados necessitavam defender-se da Inglaterra e da tentativa de anular a declaração. Concomitantemente, advieram dificuldades financeiras.

Na busca de soluções para esses desafios, em um primeiro momento, as antigas colônias britânicas celebraram novo pacto, em 1781, formalizado por meio de um tratado que se tornou conhecido como “Artigos da Confederação”. Esse acordo não afetou a soberania anteriormente conquistada, mas permitiu que os Estados independentes delegassem alguns de seus poderes ao Congresso. Contudo, a manutenção da soberania dos Estados tinha como efeito a possibilidade de revogação pelos confederados da anterior delegação, o que poderia ocorrer a qualquer momento.

Nessa conjuntura, apesar dos esforços empreendidos, os resultados almejados não foram alcançados. A partir de um determinado momento, verificou-se que a Confederação era inapta para assegurar a união perene entre os Estados e, ainda, incapaz de fornecer os recursos necessários para solução de questões emergenciais<sup>5</sup>.

A resposta encontrada foi a criação de uma federação, instituída pela Convenção da Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada<sup>6</sup>. Esta buscou instituir uma forma de Estado e de governo que impedisse a concentração de poder<sup>7</sup>.

A nova forma de Estado significou a perda da soberania dos antigos Estados confederados, mas manteve a sua autonomia. A União, entidade recém-criada, passou a deter

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 264-271.

<sup>2</sup> Como observa Mitidiero: “para que o Direito seja capaz de proporcionar uma sociedade livre, justa e igualitária (arts. 1.º, III, 3.º, I, e 5.º, *caput*, I e II, CF), é preciso resolver o problema central da vinculação do exercício do poder à ordem jurídica. *Esses objetivos, no entanto, só são alcançáveis em uma sociedade pautada pela segurança jurídica*” (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 3. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 24).

<sup>3</sup> De acordo com Horbach: “Antecedente histórico específico na experiência medieval pode ser identificado no feudalismo germânico, cuja vinculação ao Sacro Império impediu as unificações nacionais dos séculos XV e XVI, gerando uma peculiar situação que somente foi equacionada com o modelo federal pela obra de Bismarck, na segunda metade do século XIX. Essa especial experiência feudal germânica deu oportunidade, até mesmo, para a primeira teorização do federalismo, responsável pela formulação do próprio termo. Nesse sentido, importante é a contribuição de Johannes Althusius, que também formulou a primeira relação entre o federalismo e o princípio da subsidiariedade, tão caro para o moderno federalismo alemão e para o direito comunitário europeu” (HORBACH, Carlos Bastide. *Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 2-13, 2013. p. 04).

<sup>4</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 11.

<sup>5</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 16-17.

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 849.

<sup>7</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 20.

os poderes pertinentes à execução de atividades necessárias à promoção do bem comum dos Estados federados.

Atualmente, a federação é a forma de Estado adotada por 24 países, os quais estabeleceram seu pacto federativo segundo suas peculiaridades<sup>8</sup>.

No ordenamento jurídico pátrio, a opção pela forma federativa de Estado é realidade desde 15 de novembro de 1889, ocasião em que o Decreto nº 1 formalizou a declaração da República e da Federação.

A partir de 1891, o federalismo brasileiro espelhou-se no modelo norte-americano<sup>9</sup>, aproximando-se do federalismo dual. Nesse sentido, a Constituição de 1891 colocou os Estados no centro da organização política<sup>10</sup>.

A adoção de estrutura semelhante à norte-americana perdurou até 1930. Nesta oportunidade, o início de uma revolução afastou o federalismo dual, bem como a vigência da Constituição de 1891<sup>11</sup>.

Diante desse cenário, avançou-se para a adoção de um novo modelo de federalismo: o cooperativo. Este foi estabelecido na Constituição de 1934, que ampliou as competências da União e fortaleceu os Municípios, ao reforçar a autonomia desses últimos entes.

Apesar disso, a Constituição de 1934 perdurou por pouco tempo, diante do golpe de Estado ocorrido em 1937. Neste momento, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, que consagrou o Estado Novo e manteve, ainda que apenas formalmente, a forma federativa de Estado.

Mais uma vez, a Constituição teve curta duração – e alguns de seus dispositivos não chegaram a vigorar. Em 1945, com a queda de Getúlio Vargas, houve a necessidade de edição de uma nova Constituição, que adveio em 1946.

A Constituição de 1946, seguindo a linha adotada desde a Constituição de 1934, adotou o federalismo cooperativo, buscando reduzir as disparidades regionais<sup>12</sup>. Entretanto, novamente, a Carta Magna não foi dotada de vida longa.

Como resultado do golpe de 1964, que instaurou o Regime Militar, é estabelecida em 1967 uma nova Constituição. Esta, embora tenha sustentado formalmente o federalismo,

<sup>8</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 303.

<sup>9</sup> Nada obstante, observou-se no Brasil um movimento oposto ao realizado nos EUA. Enquanto aqui a federação nasce da divisão de um estado unitário em unidades menores (movimento centrífugo), nos Estados Unidos a federação decorre da união de Estados que em momento anterior eram independentes (movimento centrípeto). Como observa Barcellos: “Tenham se formado por agregação (isto é: a partir de Estados anteriormente independentes) ou por desagregação (a partir de um único Estado unitário anterior, como é o caso do Brasil), todos os Estados federais procuram produzir um equilíbrio ótimo entre dois fins principais: a garantia da unidade nacional e a preservação da diversidade própria das localidades” (BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 244).

<sup>10</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O estado federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982. p.133.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 134-135.

<sup>12</sup> De acordo com Ferreira Filho: “O Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) marca, sem dúvida, o momento de definitiva implantação do federalismo cooperativo no Brasil, com sua consequência (talvez menos desejável) de acentuação da supremacia da União. Esse Governo, no intuito de acelerar o desenvolvimento econômico, mormente a industrialização do país, e no propósito de reduzir as desigualdades regionais, desencadeou um processo de intervenção do Estado Federal na economia. E deste resultou a hegemonia incontestável da União em face de todos os Estados, mesmo os mais ricos e poderosos” (DALLARI, *op. cit.*, p. 135-136).

estabeleceu uma centralização de poderes nas mãos da União, o que foi mantido pela Emenda nº 1 de 1969 e suas alterações posteriores.

Em 1985, como decorrência do processo de redemocratização após o término do Regime Militar, é convocada a Assembleia Nacional Constituinte. Como resultado desses trabalhos, em 5 de outubro de 1988, nasce uma nova Constituição Federal.

A forma federativa de Estado é prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) em seu art. 1º. Além disso, é uma de suas “cláusulas pétreas”, conforme dispõe o art. 60, §4.º, da CF/1988. Logo, constitui o *núcleo imutável* da Carta Magna, ou seja, seu núcleo essencial, que não pode ser objeto de emenda constitucional tendente a aboli-lo<sup>13</sup>.

Quanto ao tema, há duas principais novidades no texto constitucional. A primeira delas refere-se à inclusão dos Municípios como ente federativo, os quais foram dotados expressamente do poder de auto-organização.

A segunda novidade consiste no aperfeiçoamento dos mecanismos de concretização do *federalismo cooperativo*. Para tanto, foram estabelecidas competências comuns (art. 23 da CF/1988) e competências legislativas concorrentes (art. 24 da CF/1988). Todavia, algumas ressalvas podem ser feitas quanto à real efetivação dessa cooperação. Como será examinado no decorrer deste artigo, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

## 2.2. Afinal, o que é federalismo?

Qualquer tentativa de conceituar federalismo é tarefa de extrema complexidade<sup>14</sup>. Isso se deve às diversas maneiras de concretização dessa forma de Estado nas diferentes nações<sup>15</sup>. Nesse contexto, a simples enumeração de seus elementos fundamentais não é empreitada fácil.

Contudo, Gamper ressalta que todas as teorias concordam que o federalismo é um princípio que se aplica a sistemas que são formados por, pelo menos, duas partes constituintes que não são totalmente independentes, mas juntas formam o sistema como um todo. Federalismo, de acordo com essa professora, combina os princípios de unidade e diversidade (*concordantia discors*)<sup>16</sup>.

Na tentativa de estabelecimento de pontos comuns, verifica-se que alguns elementos<sup>17</sup>, salvo melhor juízo, estão presentes nas mais diversas maneiras de materialização do federalismo: a existência de uma Constituição; a descentralização das competências;

<sup>13</sup> Quanto ao tema, são pertinentes as advertências de Souza Neto e Sarmento: “[...] o art. 60, §4º, da Constituição, não deve ser concebido como vedação absoluta a qualquer tipo de modificação constitucional nos temas arrolados em seus incisos. Quando a Constituição proíbe as emendas ‘tendentes a abolir’ as cláusulas pétreas, ela não impede mudanças redacionais, voltadas ao aperfeiçoamento dos institutos salvaguardados, nem alterações de menor monta, ainda quando importarem em alguma restrição a tais institutos” (SOUZA NETO; SARMENTO, *op. cit.*, p. 302).

<sup>14</sup> GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. *German Law Journal*, Frankfurt am Main, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005. p. 1297. Disponível em: <https://bit.ly/3g1erSx>. Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>15</sup> Gamper ressalta a dificuldade inicial existente quando se busca entender a terminologia “federalismo”, visto que seu significado difere de acordo com as perspectivas do direito constitucional da ciência política ou economia. Além disso, uma dificuldade adicional surge quando a substância das teorias federais é objeto de debate (GAMPER, *op. cit.*, p. 1298).

<sup>16</sup> GAMPER, *op. cit.*, p. 1299.

<sup>17</sup> Gamper, por sua vez, entende que a distribuição de competências e a participação dos entes federados junto ao nível central da legislação são os dois elementos essenciais de um estado federal (GAMPER, *op. cit.*, p. 1305-1306).

a autonomia e auto-organização; e a representação das unidades federativas no poder legislativo central<sup>18</sup>.

A Constituição Federal é elemento vital, pois é ela que delimita o poder estatal das entidades federadas; logo, é fundamental para o adequado exercício de suas competências<sup>19</sup>. Além disso, esta Constituição deve ser rígida, para evitar alterações conjunturais do desenho federalista previamente traçado<sup>20</sup>.

A descentralização, por sua vez, pressupõe a ausência de um único centro de poder. Assim, no Estado federal, o poder é compartilhado pelos seus entes, não havendo entre estes hierarquia. Exige-se, ainda, a compatibilização do respeito à diversidade de seus entes com elementos de unidade indispensáveis à preservação da soberania e integridade nacionais<sup>21</sup>.

Por outro lado, a autonomia tem por fundamento a existência de uma pluralidade de ordenamentos. Como decorrência da autonomia, surge a auto-organização, que consiste na capacidade de organização das entidades integrantes de acordo com suas leis<sup>22</sup>. Enquanto a autonomia e a auto-organização são características dos entes, a soberania é detida exclusivamente pelo poder central.

A representação das unidades federativas no poder legislativo central também parece fundamental ao federalismo, visto que este mecanismo, que se encontrava nas origens do federalismo norte-americano<sup>23</sup> e presente no federalismo brasileiro e no dos EUA, permite que os Estados participem das decisões tomadas pela federação.

Especificamente, em relação ao federalismo brasileiro, Raul Machado Horta identifica os seguintes elementos: 1. indissolubilidade do vínculo federativo; 2. pluralidade dos entes constitutivos; 3. soberania da União; 4. autonomia constitucional e legislativa dos Estados; 5. repartição de competências; 6. intervenção federal nos Estados; 7. organização bicameral do Poder Legislativo, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, e do Senado Federal (ou Segunda Câmara), órgão de representação dos Estados na Federação; 8. iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para propor emenda à Constituição Federal; 9. Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de uma Corte Constitucional, para garantir a tutela da Constituição; 10. Poder Judiciário Estadual, com organização e competências distintas do Judiciário da União; 11. competências tributárias próprias<sup>24</sup>.

Feitas essas considerações, mas sem qualquer pretensão de esgotamento do tema, entende-se pertinente para a delimitação deste estudo o conceito do instituto adotado por Baracho, para quem o federalismo, tecnicamente, consiste em uma divisão constitucional de poderes entre dois ou mais componentes dessa estrutura, que se origina da existência de um Estado que permita a distribuição de tarefas políticas e administrativas<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 48

<sup>19</sup> GAMPER, *op. cit.*, p. 1302.

<sup>20</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 834.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 180.

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 2-3.

<sup>23</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 834.

<sup>24</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2.ed. revisada, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: DelRey, 1999. p. 482-483.

<sup>25</sup> BARRACHO, *op. cit.*, p. 54.

### 2.3. O federalismo cooperativo brasileiro

O federalismo pode ser classificado como dual ou cooperativo, quando se examina a rigidez da separação de atribuições e competências entre os entes federados<sup>26</sup>.

A separação clássica é identificada no federalismo dual, em que há uma divisão rígida. Esse modelo tem sua origem nos EUA, sendo consagrado na Constituição norte-americana de 1787<sup>27</sup>.

Para Joseph Zimmermann, identificam-se as seguintes características no federalismo dual: 1. o governo federal detém apenas os poderes enumerados; 2. poucos são os propósitos que o governo federal pode promover; 3. dentro de suas esferas, os dois centros de governo são “soberanos” e, por conseguinte, iguais; 4. na relação estabelecida entre os dois centros prevalece a tensão em detrimento da cooperação; e 5. a inaplicabilidade de poderes coercitivos de um plano de governo contra o outro<sup>28</sup>.

Contudo, o federalismo dual perdeu força com o advento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), pois não mostrou aptidão para resistir às significativas mudanças econômicas e sociais<sup>29</sup>.

Nesse contexto, exsurge o federalismo cooperativo, no qual a separação de atribuições e competências não é dotada da mesma clareza. Como decorrência dessa menor rigidez, há uma maior coordenação e cooperação entre os entes em comparação com o modelo clássico. Desse modo, o federalismo cooperativo vai ao encontro dos valores propagados pela democracia social<sup>30</sup>, tratando-se do modelo adotado no Brasil.

Outro ponto importante consiste na repartição de competências materiais e legislativas. Nesse sentido, verifica-se uma tendência à centralização das competências legislativas junto à União no texto constitucional. Isso é percebido nos artigos 22 a 24 da CF/1988, nos quais as competências privativas e exclusivas recebem maior destaque, em detrimento das competências comuns e concorrentes.

Nada obstante, os arts. 23 e 24 estabelecem temas em que a atuação material e legislativa cabe às três entidades federativas, as quais devem atuar para a tutela suficiente dos direitos fundamentais. Nesse cenário, é comum o surgimento de dúvidas quanto aos limites da competência das entidades federativas.

Quando há colidência de interesses entre as unidades federadas, a atuação do STF assume especial relevância, atuando como *Tribunal da Federação*<sup>31</sup>. Diante do litígio posto, caberá à Suprema Corte estabelecer os exatos contornos do federalismo brasileiro<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 826.

<sup>27</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *op. cit.*, p. 156.

<sup>28</sup> *Apud* ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 36-37.

<sup>29</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *op. cit.*, p. 157.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Ricardo Victalino. *A configuração assimétrica do federalismo brasileiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 49.

<sup>31</sup> ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 87.

<sup>32</sup> Segundo Horbach: “Atuando como Tribunal da União, o STF concentra decisões jurídicas e políticas que transcendem as relacionadas à função de árbitro do jogo federativo, tolhendo as particularidades locais e padronizando em demasia questões que deveriam ficar abertas à pluralidade típica do federalismo. Auxilia, assim, no fortalecimento da União, na centralização do poder, enfim, na construção de um Estado unitário de fato ou de uma federação semântica, na qual a União se projeta

### 3. Segurança jurídica

Como definir de forma suficiente este instituto elementar ao Estado de Direito<sup>33</sup>? Sem dúvida, essa empreitada parece bastante complexa.

Nada obstante, quando se pensa que a busca por segurança é própria do ser humano, o qual procura previsibilidade, bem como a possibilidade de planejar e conformar a vida individual, revela-se evidente a importância do instituto da segurança jurídica.

No estudo do Direito, essa possibilidade, conferida pelo ordenamento ao indivíduo de poder planejar sua vida, permite que se fale em garantia da estabilidade da ordem jurídica, segurança de orientação e realização do direito<sup>34</sup>. Consequentemente, a segurança jurídica designa importante instrumento para a efetivação da liberdade<sup>35</sup> e da igualdade<sup>36</sup>.

A necessidade de segurança, todavia, além de ser garantida por meio do princípio da segurança jurídica, também é tutelada pelo princípio da proteção à confiança<sup>37</sup>. A diferença entre eles está na extensão subjetiva que é objeto de tutela.

Assim, enquanto o princípio da segurança jurídica refere-se ao ordenamento jurídico de modo geral e abstrato, independentemente de interesses individuais, o princípio da proteção à confiança<sup>38</sup>, por sua vez, relaciona-se a situações específicas, subjetivas e concretas. Logo, este último busca tutelar uma situação jurídica particular favorável à determinada pessoa<sup>39</sup>.

Nessa perspectiva, tal exame não pode ser feito abstratamente. Para a identificação da dimensão da segurança que está em jogo e, portanto, merece amparo jurídico, é crucial a análise da realidade fática e normativa presente naquele contexto<sup>40</sup>.

---

dominadora sobre as searas de autonomia dos demais entes federados” (HORBACH, Carlos Bastide. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 maio 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3iwR2ud>. Acesso em: 13 nov. 2020).

<sup>33</sup> Como adverte Couto e Silva: “a segurança jurídica é um valor constitucional que se qualifica como subprincípio maior do Estado de Direito, ao lado e no mesmo nível hierárquico do outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade. Segurança jurídica e legalidade são, sabidamente, os dois pilares do Estado de Direito” (COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 2, abr./maio/jun. 2005).

<sup>34</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria Geral da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 257.

<sup>35</sup> Como observa Ávila: “vê-se que só existe liberdade quando o indivíduo detém o poder de determinar qual projeto de vida pretende construir, quais atos deseja praticar, e quais consequências quer suportar” (ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 12).

<sup>36</sup> MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 3. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 25.

<sup>37</sup> Sobre o tema, Couto e Silva destaca que: “No direito alemão e, por influência deste, também no direito comunitário europeu, ‘segurança jurídica’ (*Rechtssicherheit*) é expressão que geralmente designa a parte objetiva do conceito, ou então simplesmente o ‘princípio da segurança jurídica’, enquanto a parte subjetiva é identificada como ‘proteção à confiança’ (*Vertrauensschutz*, no direito germânico) ou ‘proteção à confiança legítima’ (no direito comunitário europeu), ou respectivamente, ‘princípio da proteção à confiança’ ou, respectivamente, ‘princípio da proteção à confiança’ ou ‘princípio da proteção à confiança legítima’” (COUTO E SILVA, *op. cit.*, p. 5).

<sup>38</sup> Ávila salienta que: “a rigor, é mais correto falar em direito subjetivo à proteção à confiança legítima” (ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 276).

<sup>39</sup> Canotilho observa que: “a proteção da confiança se preme mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos” (CANOTILHO, *op. cit.*, p. 257).

<sup>40</sup> Quanto ao tema, Ávila traz interessante exemplo: “quando está em causa a proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e da confiança legítima, o princípio da segurança jurídica experimenta uma aplicação reflexiva

Além disso, Ávila<sup>41</sup> alerta que, embora uma das dimensões possa ser priorizada dependendo do contexto normativo, a realização de uma dimensão não pode aniquilar a outra. Por certo, caso se priorizasse determinada vertente da segurança jurídica com o esvaziamento da outra – como, por exemplo, na hipótese em que se protegesse a estabilidade com a perda da calculabilidade – teríamos, na verdade, insegurança jurídica.

Feitas essas distinções, é importante frisar que o foco aqui examinado é da dimensão objetiva da segurança jurídica.

Nessa perspectiva, Canotilho<sup>42</sup> observa que da segurança jurídica decorrem três consequências. A primeira delas refere-se aos atos normativos, para os quais há a proibição de normas retroativas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos. A segunda consequência, por sua vez, concerne aos atos jurisdicionais; destes se exige a inalterabilidade da coisa julgada. Por fim, a terceira consequência diz respeito aos atos da Administração, que devem buscar a estabilidade das decisões administrativas constitutivas de direitos.

Quanto aos atos jurisdicionais, são exigidos, ainda, de acordo com Sarlet, Marinoni e Mitidiero<sup>43</sup> respeito à preclusão, à forma processual em geral, e ao precedente judicial. No que concerne a estes últimos, essa exigência, além de estar prevista nos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil de 2015, decorre da busca de unidade do Direito. Além disso, é consequência da necessidade de coerência da ordem jurídica<sup>44</sup>.

Após essas considerações, entende-se pertinente para as reflexões aqui trazidas a definição de segurança jurídica proposta por Ávila<sup>45</sup>, segundo o qual o princípio da segurança jurídica, de acordo com o estabelecido na CF/1988, exige do Estado um estado de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade do Direito, em benefício do cidadão, com a finalidade de garantir a racionalidade e efetividade do Direito.

---

relativamente a interesses particulares, quer porque as normas que protegem as mencionadas situações são qualificadas de 'garantias individuais', quer porque elas tratam de circunstâncias individuais. Quando, porém, se analisa se analisa a regra do artigo 27 da Lei n. 9.868/98, que permite que o Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado de constitucionalidade, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e 'tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social', module os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, o princípio da segurança jurídica visa a proteger a confiabilidade e a calculabilidade do ordenamento jurídico como um todo, quer porque tal regra se refere ao controle concentrado de constitucionalidade, que visa a examinar a constitucionalidade da lei em tese, sem atenção primordial a interesses particulares, quer porque, nesse controle, não há como provar a obediência dos requisitos indispensáveis à aplicação do denominado princípio da confiança (existência da base da confiança, da confiança do nexo de causalidade entre a base e a confiança, do exercício d confiança e da frustração da confiança), tendo em vista que essa prova só pode ser feita no controle difuso e por meio de um processo de cognição ampla e exauriente" (ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 276-277).

<sup>41</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 277.

<sup>42</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 257.

<sup>43</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 853.

<sup>44</sup> Como salienta Leal: "observa o princípio da segurança jurídica a instituição de mecanismos, como o efeito vinculante, que obstem a perpetuação de controvérsias interpretativas sobre a Constituição, induzindo à unificação da prática e da interpretação constitucional" (LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115).

<sup>45</sup> Para o autor: "[...] pode-se conceituar segurança jurídica como sendo uma norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídica com base em sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de, sem engano, frustração, supressa e arbitrariedade – plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro" (ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 282).

A cognoscibilidade pode ser entendida como a capacidade material e intelectual de compreensão das alternativas interpretativas, bem como dos requisitos necessários a sua materialização. No que se refere à confiabilidade, esta tem por pressuposto estabilidade e continuidade normativas<sup>46</sup>.

A calculabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade do indivíduo de prever o conjunto de consequências a que estará submetido no futuro. Logo, a mera aptidão do cidadão de prever que a norma pode mudar não é suficiente. Como alerta Ávila: “Mesmo a margem de interpretação da linguagem não autoriza o ‘vale tudo’ interpretativo, ou uma manipulação ‘*a la diable*’ dos elementos normativos”<sup>47</sup>. Por conseguinte, embora a aplicação da norma envolva um maior ou menor grau de incerteza, a reconstrução de significados da norma por meio de regras de argumentação depende da aplicação de postulados hermenêuticos e aplicativos<sup>48</sup>.

Logo, verifica-se que a segurança jurídica traz um dever de controle argumentativo e racional, o qual é fundamental para a legitimidade da decisão. Nessa perspectiva, busca-se garantir a racionalidade e efetividade do Direito<sup>49</sup>.

Nesse cenário, parece clara a relação da segurança jurídica com a liberdade<sup>50</sup> e a igualdade, pois a estabilidade e a calculabilidade da conduta estatal são condições necessárias para a autodeterminação livre do indivíduo.

Logo, a segurança jurídica está umbilicalmente relacionada com a dignidade humana<sup>51</sup>, pois a proteção de direitos fundamentais somente é possível quando há segurança (jurídica)<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 265.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>49</sup> Para Ávila: “[...] o princípio da segurança jurídica implica processos de determinação, de legitimação, de argumentação e de fundamentação que viabilizem a controlabilidade semântico-argumentativa da atuação estatal, de um lado, e a respeitabilidade da ação do contribuinte fundada no Direito, de outro, bem como, por via reflexa, da argumentação referente a essa ação. [...] poder-se-ia dizer que o princípio da segurança jurídica, nessa acepção de respeito não apenas pela ação – mas pela argumentação que lhe é atinente –, não só exige respeitabilidade, mas também *transparência da respeitabilidade* pelo contribuinte”. (ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 293).

<sup>50</sup> Em relação à liberdade, Ávila observa: “O indivíduo não consegue exercer plenamente sua liberdade quando: (a) o Direito não é conhecido, compreendido, estável, não contraditório, igualitário, uniformemente aplicado, prospectivo e eficaz aplicado, prospectivo e eficaz; (b) o indivíduo não conhece nem compreende o conteúdo do Direito, não tem assegurados no presente os direitos que conquistou no passado e não pode razoavelmente calcular as consequências que serão aplicadas no futuro relativamente aos atos que praticar no presente; (c) o indivíduo direta ou indiretamente, não participa da conformação do Direito e tem sua liberdade restringida por outros meios que não uma lei determinada e prévia; (d) o intérprete desconsidera os significados mínimos dos dispositivos introduzidos pelo legislador, o modo como este normatizou a matéria e os efeitos que sua interpretação irá provocar nos direitos fundamentais, por não deixar que eles cumpram sua função de direitos de defesa, de prestação, de participação, de garantias institucionais e de ordem objetiva de valores” (ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 76).

<sup>51</sup> Nesse sentido, Sarlet destaca que: “Considerando que também a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do ser humano, viabilizando, mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal, tanto a elaboração de projetos de vida, bem como a sua realização, desde logo é perceptível o quanto a ideia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada à própria noção de dignidade da pessoa humana” (SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 32, out./nov./dez. 2012. Disponível em <https://bit.ly/3gfo3s4>. Acesso em: 17 nov. 2020).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

#### 4. Federalismo e segurança jurídica: a jurisprudência do STF

Conforme se verificou até aqui, o federalismo busca conciliar a unidade e a diversidade, as quais devem conviver em equilíbrio. Contudo, quando se fala em repartição de competências e, portanto, de poder, eventuais disputas são, muitas vezes, inevitáveis.

No federalismo brasileiro, cabe ao STF fornecer a resposta jurídica adequada à resolução desses conflitos. Como decorrência lógica disso, tem-se que os exatos contornos do federalismo brasileiro são delineados por este Supremo Tribunal, que, no desempenho dessa tarefa, deve respeitar a moldura constitucional.

Nesse cenário, ganha especial relevo o conceito de *conflito federativo*, uma vez que sua caracterização estabelecerá a extensão da intervenção do STF<sup>53</sup>.

Também observou-se, no decorrer desse trabalho, que a centralização tem sido uma marca do ordenamento jurídico pátrio quando do estudo do federalismo. Em diversas situações nas quais foi instado a se manifestar, o STF adotou entendimento que privilegia as competências da União<sup>54</sup>. Todavia, o cenário até o presente momento vem suscitando diversos questionamentos.

A dúvida – além do razoável – quanto aos limites do âmbito de atuação dos entes da federação não se coaduna com a segurança jurídica, um dos pilares do Estado Constitucional. Nessa linha, Ávila adverte que: “um Direito que é constantemente alterado, em suas previsões ou em suas consequências, ao sabor das circunstâncias do momento e dos interesses em jogo, resulta inacessível e incompreensível aos seus destinatários”<sup>55</sup>.

Ocorre que a pandemia da Covid-19 e as recentes decisões do STF trazem novas indagações.

É importante ressaltar que a Carta Magna, em seu art. 102, inciso I, alínea “f”, estabelece a competência do Suprema Corte para o processo e julgamento originário das causas e conflitos entre a União e Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades de administração indireta. Contudo, nessa norma constitucional não estão incluídos os Municípios, entendimento que, inclusive, tem sido confirmado pelo STF<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> De acordo com Horbach: “[...] quanto maior for a extensão do conceito de conflito federativo, maior o poder real do STF na fixação dos contornos da federação brasileira, atribuindo a cada ente federado seus verdadeiros poderes, suas competências próprias” (HORBACH, Carlos Bastide. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 maio 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3iwR2ud>. Acesso em: 13 nov. 2020.

<sup>54</sup> Nesse sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º E 2º DA LEI 18.403/2009, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OBRIGAÇÃO DE O FORNECEDOR INFORMAR, NO INSTRUMENTO DE COBRAÇA ENVIADO AO CONSUMIDOR, A QUITAÇÃO DE DÉBITOS ANTERIORES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. OFENSA AOS ARTIGOS 21, XI, 22, IV, e 175, PARÁGRAFO ÚNICO, I e II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA. I – Norma estadual que imponha obrigações e sanções para empresas, dentre as quais as prestadoras de serviços de telecomunicações, não previstas nos contratos previamente firmados com a União, a qual detém a competência privativa para legislar em tais casos, viola, à primeira vista, o Texto Constitucional, conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal. II – Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final desta ação, a aplicação dos artigos 1º e 2º da Lei 18.403, de 28/9/2009, do Estado de Minas Gerais, tão somente em relação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações delegados pela União”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Liminar Deferida. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.533-MG. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 25 ago. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 set. 2011).

<sup>55</sup> ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 15.

<sup>56</sup> Nesse sentido: “[...] II – A Constituição prevê no art. 102, II, ‘f’ a possibilidade conflito federativo entre os Estados e União, sem mencionar o ente municipal como parte nesse conflito. III – Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (BRASIL.

O Supremo Tribunal Federal, inicialmente, seguindo um entendimento adotado desde 1891, acolheu uma interpretação restritiva dessa norma. Conflito federativo deveria ser compreendido como aquele litígio “cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação”<sup>57</sup>, ou seja, para a sua configuração, exigia-se a existência de dissenso com potencial desagregador. Diante desse cenário, considerando-se a subjetividade do critério delimitador, verifica-se que o conflito federativo tinha por pressuposto um substrato político<sup>58</sup>.

Em um momento seguinte, em algumas decisões, a Suprema Corte adotou menor rigor na definição do conflito federativo, não reconhecendo sua competência apenas naqueles casos que envolviam interesses meramente patrimoniais<sup>59</sup>. Todavia, nesse período, o STF também se posicionou de forma diametralmente oposta, reconhecendo a existência de conflito federativo em ação que tinha por objeto repetição de indébito<sup>60</sup>.

Esse panorama, evidentemente, trouxe diversas dúvidas quanto à interpretação constitucional que estaria sendo adotada pelo STF em relação aos limites do conflito federativo. Uma conclusão possível, diante dessa problemática, seria no sentido de que a Suprema Corte, ao adotar elevado grau de discricionariedade para os contornos do “conflito federativo”, afastaria a necessária calculabilidade, requisito essencial à materialização da segurança jurídica.

---

Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo Regimental. Ação Cível Originária nº 3.272-DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 18 out. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2019).

<sup>57</sup> Como exemplo, cita-se a ACO 359 QO, de Relatoria do Min Celso de Mello: “[...] A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na definição do alcance dessa regra de competência originária da Corte, tem enfatizado o seu caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo a sua incidência as hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Ausente qualquer situação que introduza a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inocorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência prevista no art. 102, I, f, da Constituição. – Causas de conteúdo estritamente patrimonial, fundadas em títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer substrato político, não justificam se instaure a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, f, da Constituição, ainda que nelas figurem, como sujeitos da relação litigiosa, uma pessoa estatal e um ente dotado de paraestatalidade” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Ação Cível Originária nº 359-SP*. Relator: Min. Celso de Mello, 29 ago. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3fZmMh>. Acesso em: 8 jun. 2021).

<sup>58</sup> Como observa Horbach: “O substrato político de ordenação federal está na base, portanto, do conceito de conflito federativo para fins de caracterização da competência originária do Supremo. Disputas sem esse teor ficam fora da apreciação necessária e imediata do Tribunal da Federação, como indicam, entre vários outros precedentes, a ACO 447 (relator ministro Octavio Gallotti, DJ de 14 de maio de 1993); o Mandado de Segurança (MS) 23.482 – Questão de Ordem (relator ministro Ilmar Galvão, DJ de 5 de abril de 2002); e, mais recentemente, o Recurso Extraordinário (RE) 512.468 – Agravo Regimental, (relator ministro Eros Grau, DJ de 6 de junho de 2008). Entretanto, esse critério contém um grau considerável de discricionariedade, com o qual administra a Corte a conveniência e a oportunidade de examinar algumas causas que, mesmo com questionável potencial desagregador da federação, apresentam conteúdo social, política ou economicamente relevante” (HORBACH, Carlos Bastide. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 maio 2013b. Disponível em: <https://bit.ly/3iwr2ud>. Acesso em: 13 nov. 2020).

<sup>59</sup> Cita-se como exemplo a ACO 379 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes: “[...] 5. A competência do Supremo Tribunal Federal apenas se configura em relação a conflitos federativos que possam afetar o equilíbrio da própria Federação brasileira. Precedentes. 6. A hipótese dos autos versa sobre questão estritamente patrimonial, sem qualquer fundamento político. 7. Incompetência do Supremo Tribunal Federal. 8. Devolução dos autos ao juízo de origem” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 379-PB. Relator: Min. Ilmar Galvão; Relator do Acórdão: Gilmar Mendes, 29 maio 2003. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 5 set. 2003).

<sup>60</sup> Nesse sentido: “[...] a competência prevista na alínea “f” do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal alcança conflito a envolver repetição de indébito pretendida por Estado ante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. SALÁRIO-EDUCAÇÃO – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO – REGÊNCIA – OBRIGATORIEDADE DE RECOLHIMENTO. Somente com a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, ocorreu, relativamente ao salário-educação, isenção, considerados os Estados” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 251-SP. Relator: Min. Marco Aurélio, 17 nov. 2005. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 jun. 2006).

Posteriormente, por sua vez, para a incidência do art. 102, I, “f”, da CF, o STF passou a exigir o preenchimento de duas condições: 1. a contraposição de interesses entre os entes previstos no dispositivo constitucional; 2. o conflito tenha potencialidade para abalar o pacto federativo<sup>61</sup>. Desse modo, restringiu-se o alcance do referido dispositivo constitucional.

Como se verifica, essas sucessivas mudanças de entendimento vão de encontro à segurança jurídica e, portanto, não cooperam para a busca de unidade da ciência jurídica.

Aliada a essa questão, a Suprema Corte tradicionalmente adotou interpretação do texto constitucional que fortalece a União, por meio da centralização de competências<sup>62</sup>. Conseqüentemente, o âmbito de atuação dos Estados e Municípios nesses casos foi reduzido, muitas vezes suprimindo a possibilidade de atuação eficiente no combate aos problemas locais.

Felizmente, tem se verificado, recentemente, um possível *ponto de inflexão*<sup>63</sup>, tendendo-se a valorizar iniciativas locais.

<sup>61</sup> Esse tema é objeto de exame na ACO 1295 AgR-segundo, Relator Min. Dias Toffoli: “[...] Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental. Ação Cível Originária nº 1.295-SP. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 out. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 dez. 2010).

<sup>62</sup> Cita-se, como exemplo, a ADI 5356, Relator Min. Edson Fachin, Relator para Acórdão: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 3 de agosto de 2016, ocasião em o STF entendeu que descabe ao Estado editar lei voltada a obrigar as empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais da unidade da Federação. Outro interessante exemplo refere-se à ADI 3735, Relator Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, em que o STF ao examinar a legislação estadual referente à licitação entendeu que: “Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735-MS*. Relator: Min. Teori Zavascki, 8 set. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3v8hkp4>. Acesso em: 8 jun. 2021).

<sup>63</sup> Nesse sentido, por exemplo, tem-se a ADI 4060, de relatoria do Min. Luiz Fux: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) 2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de 19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006. 3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988. 4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24,

Essa inclinação mostrou-se fortalecida a partir do advento da Covid-19. Com efeito, a dimensão da pandemia vivenciada, aliada à extensão territorial brasileira, parece ter demonstrado que o aumento da autonomia, bem como o fortalecimento dos entes locais, podem trazer considerável ganho em eficiência ao Estado quando há um comprometimento com o interesse público.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que foi instado a se manifestar quanto à atuação dos entes da federação, privilegiou uma atuação conjunta. Esta, por sua vez, pode contribuir substancialmente para a efetiva cooperação entre os entes federados. Além disso, a Suprema Corte tem reconhecido a importância da atuação dos Estados e dos Municípios para que exista um agir estatal suficiente e adequado às peculiaridades de cada ente.

Na primeira oportunidade em que a Corte Suprema<sup>64</sup> se manifestou quanto à matéria, no julgamento da ADI 6341<sup>65</sup>, prestigiou-se o exercício das competências das

---

IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. 5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.060-SC. Relator: Min. Luiz Fux, 25 fev. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 maio 2015.)

<sup>64</sup> Um ponto que merece destaque na atuação do Supremo Tribunal Federal, nesse período, refere-se à edição do *Case Law Compilation – Covid-19*, trata-se de um compilado em língua inglesa que reúne dezoito importantes decisões relacionadas à Covid-19. Essa compilação tem por objetivo a promoção do diálogo com lideranças científicas, jurídicas e políticas, nacionais e internacionais (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Case Law Compilation: Covid-19*. Brasília, DF: STF: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g5F6O4> Acesso em: 23 nov. 2020).

<sup>65</sup> "REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá

entidades locais, contendo os esforços da União de centralizar as decisões quanto ao tema. Essa mesma linha é verificada nas demais oportunidades em que o STF se manifestou quanto à matéria<sup>66</sup>.

Considerando-se que ainda se vivencia uma pandemia e, aliado a tal fato, as diversas mudanças ocorridas na jurisprudência do STF desde o advento da Constituição Federal de 1988, os caminhos que serão trilhados após a Covid-19 são incertos<sup>67</sup>.

Nada obstante, é indiscutível que a eficiência na atuação do Estado Federal passa pelo diálogo entre seus entes, bem como pela necessária unidade do Direito que somente é conquistada em uma nação comprometida com a segurança jurídica.

De fato, a ausência de cognoscibilidade do Direito pode trazer efeitos deletérios aos cidadãos, visto que a incapacidade de acesso material e intelectual a determinado conceito normativo<sup>68</sup> – no caso em estudo, o ente federado competente para atuar – pode ter como consequência a tutela deficiente aos direitos fundamentais envolvidos, sobretudo naquelas localidades em que há maior carência de recursos materiais.

---

dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 nov. 2020).

<sup>66</sup> Cita-se, como exemplo, a ADPF 672 MC-Ref, Relator Min. Alexandre de Moraes: “CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/ Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672-DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2020).

<sup>67</sup> Quanto ao tema, Barcellos observa que: “Um primeiro prognóstico que talvez seja possível fazer acerca do Direito Constitucional pós covid-19 (ou, mais precisamente, na nova normalidade que se seguirá à crise atual) é o seguinte: talvez a produção normativa de Estados, Distrito Federal e Municípios se torne mais relevante e seja mais respeitada pelo STF” (BARCELLOS, Ana Paula de. Prognósticos para o Direito Constitucional pós covid-19: Estados, DF e Municípios mais relevantes na produção normativa. *Migalhas*, São Paulo, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3w9lUVq>. Acesso em: 15 set. 2020).

<sup>68</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 264.

Embora não se desconheça que os Estados com maior poder econômico tendam a concentrar maior poder de influência em relação às políticas públicas<sup>69</sup>, independentemente da divisão de competências estabelecida, a melhor clareza quanto às competências dos entes, juntamente com o alargamento da descentralização do poder, sem dúvida, trariam benefícios ao federalismo cooperativo, bem como à segurança jurídica. Felizmente, parece que o Supremo Tribunal Federal tem dados grandes passos nesse sentido.

Se este for o itinerário escolhido após a pandemia, quem ganha é a sociedade. Logo, parece um caminho promissor para a materialização dos objetivos fundamentais previstos no art. 3.º da CF/1988.

## 5. Conclusão

No decorrer desse artigo buscou-se ressaltar a importância da ação cooperativa dos entes federados para uma atuação eficiente do Estado e, portanto, para a tutela substancial dos direitos fundamentais.

A necessidade dessa cooperação mostrou-se cristalina diante da pandemia vivenciada.

Neste diapasão, cabe ao STF o desenho da federação brasileira, no exame dos casos postos a julgamento, de acordo com a moldura constitucional.

O diálogo entre os entes é fundamental, mas não suficiente. Antes disso, existem condições que são pressupostas ao Estado Constitucional: exige-se do Estado um estado de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade do Direito, em benefício do cidadão, com a finalidade de garantir a racionalidade e efetividade do Direito, ou seja, exige-se segurança jurídica<sup>70</sup>.

Tal intento só pode ser solidificado com uma interpretação jurídica que privilegie a unidade do Direito e que permita aos Estados e Municípios uma atuação suficiente à resolução da problemática local.

Parece que o Supremo Tribunal Federal, em seus últimos julgados, tem avançado neste sentido: reconhecer a importância do diálogo e da cooperação entre as entidades federadas e buscar segurança jurídica. A grande beneficiária dessa postura, sem dúvida, é a sociedade.

Assim sendo, o trajeto escolhido possivelmente conduzirá à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o Direito tem por finalidade última a promoção de uma existência digna.

## Referências bibliográficas

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>69</sup> Virgílio Afonso da Silva ressalta que: “En relación con el poder económico prácticamente no existe orden institucional que pueda relativizar esta fuerza adicional otorgada a los gobernadores de los estados más ricos. Cualquiera que sea el orden existente (pasado, presente o futuro), los estados con mayor poder económico tendrán más influencia en la definición de la política nacional” (SILVA, Virgílio Afonso. *Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho*. In: ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (org.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making Presidentialism Work*. Ciudad de México: UNAM/IDEA International, 2009. p. 291-310).

<sup>70</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 270-282.

- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Prognósticos para o Direito Constitucional pós covid-19: Estados, DF e Municípios mais relevantes na produção normativa. *Migalhas*, São Paulo, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3w9IUVq>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 251-SP. Relator: Min. Marco Aurélio, 17 nov. 2005. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 jun. 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Cível Originária nº 359-SP. Relator: Min. Celso de Mello; Relator para Acórdão: Gilmar Mendes, 29 ago. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3fZzMMh>. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 379-PB. Relator: Min. Ilmar Galvão; Relator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 29 maio 2003. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 5 set. 2003.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.296-PE. Relator: Min. Celso de Mello, 17 ago. 1995. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 8 set. 1995.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.905-MG. Relator: Min. Eros Grau; Relator para Acórdão: Min. Marco Aurélio, 18 ago. 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 25 out. 2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735-MS. Relator: Min. Teori Zavascki, 8 set. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3v8hkp4>. Acesso em: 8 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.060-SC. Relator: Min. Luiz Fux, 25 fev. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 maio 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356-MS. Relator: Min. Edson Fachin; 3 ago. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 ago. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo Regimental. Ação Cível Originária nº 3.272-DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 18 out. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Case Law Compilation: Covid-19*. Brasília, DF: STF: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g5F6O4>. Acesso em 23 nov. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Liminar Deferida. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.533-MG. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 25 ago. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 set. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF. Relator: Min. Marco Aurélio, Relator para Acórdão: Min. Edson Fachin, 15 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 nov. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672-df. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out, 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental. Ação Cível Originária nº 1.295-SP. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 out. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 dez. 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria Geral da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 2, abr./maio/jun. 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O estado federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982.

GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. *German Law Journal*, Frankfurt am Main, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3g1erSx>. Acesso em: 10 nov. 2020.

HORBACH, Carlos Bastide. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 maio 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/3iwR2ud>. Acesso em: 13 nov. 2020.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 2-13, 2013b.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. revisada, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: DelRey, 1999.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2017.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 3. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MITIDIERO, Daniel. *Reclamação nas Cortes Supremas: entre a autoridade da decisão e a eficácia do precedente*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino. *A configuração assimétrica do federalismo brasileiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 32, out./nov./dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3gfo3s4>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso. Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho. In: ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (org.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial: Making Presidentialism Work*. Ciudad de México: UNAM/IDEA International, 2009. p. 291-310.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3g4Wu5y>. Acesso em: 21 nov. 2020.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.