

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

CALEB SALOMÃO PEREIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caleb Salomão Pereira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-347-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Apresentação

Artigo elaborado por Flávio Couto Bernardes e Hudson Silva Gomes. Seu título é **POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL: LIMITES E AVANÇOS**. O trabalho investiga o papel do Poder Judiciário na formulação e controle de políticas públicas à luz do ativismo judicial. O artigo analisa os limites normativos e institucionais dessa atuação e os avanços promovidos na efetividade dos direitos fundamentais. Para isso, o estudo aborda o conceito jurídico-constitucional de política pública, a distinção entre judicialização da política e ativismo judicial, e os fundamentos teóricos de H. Kelsen (modelo de contenção), L. R. Barroso (Judiciário transformador), e L. Streck (crítico do voluntarismo judicial). Por fim, são destacados casos paradigmáticos do STF, como ADPF 54 (anencefalia) e ADI 4277 (união homoafetiva), que ilustram a tensão entre a efetividade dos direitos e o risco à separação dos Poderes.

Artigo escrito por Cleber de Deus Pereira da Silva e José de Jesus Sousa Brito, intitulado **ATIVISMO JUDICIAL? A DECISÃO DO STF NA ADI 4650 E SEUS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL**. Investiga a decisão do STF na ADI 4650 que proibiu o financiamento empresarial de campanhas e indaga se se tratou de ativismo judicial. O estudo diferencia judicialização da política de ativismo judicial e mobiliza o debate teórico entre a contenção e minimalismo judicial (C. Sunstein e R. Hirschil) e o judiciário transformador (L. R. Barroso). A hipótese central é que a intervenção do STF se enquadra como ativismo reativo, ou seja, uma atuação decorrente de bloqueios institucionais e da inação legislativa, e não de voluntarismo judicial ou de pressões institucionais. A análise dos votos majoritários e divergentes revela a tensão entre a proteção da igualdade política e o risco à separação de poderes, concluindo que o STF atuou como ator decisivo na reconfiguração do jogo democrático.

Artigo elaborado por Jacqueline Garcia D'Avila. O título é **O COMÉRCIO GLOBAL CONSTITUCIONALIZADO SOB ATAQUE: COLISÕES ENTRE PROTECIONISMO E REGIMES JURÍDICOS TRANSNACIONAIS NO TARIFAÇO DE TRUMP, SOB A VERTENTE DA OBRA “FRAGMENTOS CONSTITUCIONAIS” DE GUNHTHER TEUBNER**. Analisa a política tarifária unilateral dos EUA, de 2025, autorizada pela Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), que rompeu com os princípios multilaterais, identificando colisão normativa entre o regime jurídico da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o protecionismo norte-americano. Utilizando o conceito de

fragmentos constitucionais, de G. Teubner, considera que a OMC opera a partir de uma constituição-regime do comércio global. Discute o diagnóstico de Teubner sobre a fragmentação das ordens normativas e a ausência de uma terceira instância reguladora global, concluindo que o caso evidencia os desafios de governança constitucional e a urgência de um direito de colisão para harmonizar regimes funcionais distintos.

Artigo elaborado por Rogerio Borges Freitas. Título: INTELIGÊNCIA DE ESTADO COMO ARQUITETURA DO PODER: RAÍZES HISTÓRICAS, PARADIGMAS E PERSPECTIVAS. Investiga as atividades de inteligência de estado como instrumento essencial do exercício do poder político e da governança. O estudo traça as raízes históricas da atividade, desde a antiguidade (Sun Tzu) até a institucionalização do século XX (Guerra Fria), onde se consolidou como componente estrutural da segurança nacional, indo além do aspecto militar, para influenciar a economia e a diplomacia. A análise conceitua a inteligência como expressão de arquitetura do poder estatal, fundamental para a defesa e a tomada de decisão estratégica do Estado. São abordados os paradigmas conceituais contemporâneos da atividade, incluindo a estrutura brasileira de inteligência, destacando o desafio de conciliar a busca por informação estratégica com o respeito aos limites democráticos e constitucionais da administração pública.

Artigo elaborado por Ariane Trajano Silva Viégas Picanço e Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque cujo título é O FEDERALISMO COOPERATIVO À LUZ DA ATUAÇÃO DO STF NA ADPF 770. Investiga a efetividade do modelo de federalismo cooperativo brasileiro, destacando sua importância para a realização dos direitos fundamentais no contexto descentralizado da Constituição de 1988. A pesquisa aborda as tensões federativas históricas e as fragilidades desse pacto, em especial as expostas na crise sanitária da Covid-19. Diante da alegada omissão da União e da postura negacionista do governo federal, estados e municípios assumiram o protagonismo no combate à pandemia. Isso demandou a intervenção do Supremo Tribunal Federal para arbitrar conflitos de competência. O artigo analisa a atuação da Corte na ADPF 770, defendendo que a decisão reconfigurou o modelo cooperativo, garantindo a autonomia dos entes subnacionais na gestão da crise e reforçando a necessidade de coordenação intergovernamental.

Artigo elaborado por Arthur Bezerra de Souza Junior. Seu título é TECENDO O PLURALISMO JURÍDICO E PÓS-COLONIALISMO NA AMÉRICA LATINA: DESIGUALDADE CONSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DE MINORIAS CULTURAIS. O trabalho propõe uma releitura constitucional na América Latina a partir do pluralismo jurídico e do pós-colonialismo. Utilizando a parábola "Uma Mensagem Imperial" de F. Kafka, o artigo argumenta que o modelo constitucional monista, apesar dos esforços

inclusivos, mantém uma persistente desigualdade constitucional contra minorias culturais. O estudo explora esse framework teórico para analisar as dinâmicas sociais e legais da região, reconhecendo a diversidade cultural e as histórias de opressão. A pesquisa destaca as iniciativas de promoção constitucional da defesa das minorias, com ênfase nos casos da Bolívia e Equador, que adotaram medidas como a oficialização de línguas nativas e a concessão de autonomia política para etnias, visando garantir o multiculturalismo.

Artigo elaborado por Bruno Silva dos Santos. Seu título é **EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A RESISTÊNCIA À AUTOCRATIZAÇÃO: UMA LEITURA COMPARATIVA ENTRE BRASIL E EUA À LUZ DO GARANTISMO CONSTITUCIONAL**. O trabalho investiga os desafios contemporâneos enfrentados por democracias constitucionais diante da autocratização de regimes eleitos. Partindo da teoria garantista de L. Ferrajoli, o estudo contrapõe os modelos democracia majoritária e constitucional, destacando os riscos do esvaziamento das garantias em contextos polarizados. Analisa o processo de autocratização por vias democráticas nos casos do Brasil e dos EUA, que demonstram a fragilidade institucional frente à erosão provocada por seus próprios líderes. A pesquisa explora as "grades flexíveis" de defesa da democracia (tolerância mútua e reserva institucional) propostas por S. Levitsky e D. Ziblatt, propondo uma análise crítica sobre o papel do Direito e das instituições na preservação da ordem democrática e da eficácia dos direitos fundamentais.

Artigo elaborado por Paulo Eduardo Rossi Dourado, José Alexandre Ricciardi Sbizera e Hudson Rafael Lonardon cujo título é **A INFLUÊNCIA DAS MÍDIAS DIGITAIS NA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA: UMA LEITURA HABERMASIANA**. O trabalho analisa o impacto negativo das mídias digitais na esfera pública democrática e na formação da opinião pública, utilizando como base a teoria de Jürgen Habermas. O artigo argumenta que as dinâmicas das plataformas digitais fragmentam o debate político, promovem a polarização e facilitam a disseminação de desinformação. A pesquisa aborda como a reconfiguração digital enfraquece a opinião pública, obstrui o debate racional e configura uma alegada colonização do mundo da vida (Habermas). O estudo também apresenta a educação midiática e a regulamentação das plataformas como alternativas essenciais para mitigar esses impactos e fortalecer a qualidade do debate democrático.

Artigo elaborado por Gustavo Davanço Nardi cujo título é **O PRINCÍPIO DA EFETIVAÇÃO COMO NORMA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**. O trabalho propõe a construção do princípio da efetivação como uma norma jurídica com força vinculante e estrutura lógica autônoma no Direito Administrativo. A partir do

constructivismo lógico-semântico, o estudo sustenta que a efetivação, mais do que ideal político, deve ser reconhecida como valor jurídico voltado à transformação concreta da realidade, distinguindo-se de eficiência e eficácia. O foco principal são as políticas públicas de saúde, onde a inefetividade se manifesta em desperdício orçamentário e judicialização excessiva. A pesquisa propõe a elaboração de uma regra-matriz da efetivação com critérios objetivos, concluindo que sua positivação é um imperativo para a responsabilização estatal e para a realização substancial dos direitos fundamentais sociais.

Artigo elaborado por Priscila Aparecida da Silva e Clodomiro José Bannwart Júnior cujo título é **COMPLIANCE RELIGIOSO E DEMOCRACIA NO BRASIL: DESAFIOS À TOLERÂNCIA E À CONVIVÊNCIA HARMONIOSA NO ESTADO LAICO**. Analisa o crescente protagonismo de organizações religiosas no cenário político-cultural brasileiro, que tem desafiado os fundamentos do Estado laico e os princípios democráticos de tolerância e liberdade religiosa. Argumenta-se que a presença não mediada da religião no espaço público tende a sobrepor interesses confessionais a políticas universais, comprometendo a imparcialidade estatal. Diante disso, o artigo propõe o compliance religioso como uma ferramenta normativa e ética de autorregulação. Concebido como prática de transparência e responsabilidade social, o compliance visa reforçar o compromisso das entidades religiosas com os direitos fundamentais e os valores republicanos, fortalecendo a legitimidade das instituições e mitigando a intolerância, sem comprometer o pluralismo.

Artigo elaborado por Flávio Lima da Silva. Seu título é **QUANDO O ALGORITMO NÃO VÊ O SONEGADOR: O RECONHECIMENTO FACIAL ENTRE O VIÉS RACIAL E A LENIÊNCIA TRIBUTÁRIA**. O trabalho demonstra que a implementação do reconhecimento facial (RF) em arenas esportivas brasileiras configura a atualização de uma política criminal seletiva. Integrada a bases de mandados (BNMP, Córtez), a tecnologia transforma esses locais em pontos de captura penal, direcionando o foco para crimes comuns e ignorando ilícitos econômico-tributários. A análise empírica em estados (PE, SE, SP) confirma a seletividade, revelando erros operacionais e o alto custo social de prisões indevidas. Com base em M. Walzer, o artigo reconhece a necessidade de limitar o predomínio algorítmico. Conclui-se que, sem governança verificável (RIPD, logs auditáveis e canal de reparação célere), o RF apenas moderniza a seletividade, sendo imperativo um devido processo algorítmico para garantir a segurança com direitos.

Artigo elaborado por Fernanda Resende Severino, Fabrício Veiga Costa e Barbara Campolina Paulino cujo título é **DIREITOS FUNDAMENTAIS EM EVOLUÇÃO**. O trabalho pesquisa os direitos fundamentais, inerentes à pessoa, sob a perspectiva doutrinária de L. Ferrajoli, reconhecendo sua evolução constante no contexto social e histórico do Estado

Democrático de Direito. O estudo aborda as divergências interpretativas e terminológicas desses direitos, bem como suas gerações. A análise concentra-se na visão de Ferrajoli, para quem a precisão na terminologia, a interpretação dos conceitos e a caracterização são cruciais para a efetivação dos direitos. O artigo conclui que a efetivação dos direitos fundamentais é o objetivo final do Estado Democrático de Direito, sendo indispensável para a convivência agradável e a plena satisfação de todas as pessoas.

Artigo elaborado por Raymundo Juliano Feitosa, Deryck Diangellis Dias e Gabriel Ulbrik Guerrera. Seu título é **O SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 275 DE 2013**. O trabalho propõe um estudo do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, analisando sua evolução histórica e o cenário atual. O objetivo principal do artigo é tecer comentários sobre a PEC nº 275/2013, que visa transformar o Supremo Tribunal Federal em uma Corte Constitucional. A pesquisa destaca a relevância do tema nos aspectos social, político e jurídico, em função dos significativos impactos que a aprovação da PEC pode gerar no país. O estudo ressalta ainda a última movimentação legislativa da proposta (junho de 2024), que admitiu a proposta por não conter violação de cláusulas pétreas da Constituição, sublinhando a necessidade de a comunidade jurídica debater a questão para o aperfeiçoamento das instituições no Estado Democrático de Direito.

Artigo desenvolvido por Mario Marrathma Lopes de Oliveira e Tatila de Jesus Alcântara Duarte cujo título é **CONTRADITÓRIO FORMAL: A NULIDADE ABSOLUTA DO JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POR AUSÊNCIA DE ACESSO PRÉVIO AO RELATÓRIO DO RELATOR**. O trabalho analisa a prática do Tribunal de Contas da União de não disponibilizar à defesa, antes do julgamento, o relatório do Ministro-Relator. Alega que tal omissão configura vício insanável gerador de nulidade absoluta do acórdão proferido. O estudo defende que a sustentação oral, sem conhecimento prévio dos fundamentos decisivos, esvazia o núcleo essencial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF). E demonstra que a prática viola o devido processo legal substantivo e o princípio da não surpresa (art. 15, CPC). E conclui que o prejuízo é manifesto e insuperável, caracterizando ofensa à ordem pública processual que impõe o reconhecimento da nulidade absoluta do julgamento no TCU.

Artigo elaborado por Valeska Dayanne Pinto Ferreira e Ana Celina Bentes Hamoy, cujo título é **OS LIMITES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: UMA ANÁLISE PSICANALÍTICA DOS EXPERIMENTOS GOLPISTAS NO BRASIL PÓS-1988**. O trabalho analisa os impasses do constitucionalismo transformador no Brasil pós-1988, utilizando a teoria da pulsão de morte formulada por S. Freud como categoria de

análise para os experimentos golpistas. O estudo objetiva explicar as dificuldades desse projeto progressista diante das contradições e ambiguidades da Constituição de 1988. A pesquisa adota uma perspectiva psicanalítica interdisciplinar, verificando que a psicanálise é um instrumento útil aos estudos constitucionais, capaz de formular explicações que o direito constitucional e a ciência política, sozinhos, não podem. Conclui-se que o trabalho interfuncional permite compreender a complexidade desse fenômeno que é, essencialmente, político, constitucional e humano.

Artigo elaborado por Vinicius da Costa Gomes cujo título é **RECESSO PARLAMENTAR: PRERROGATIVA DEMOCRÁTICA OU PRIVILÉGIO INCOMPATÍVEL?** O artigo analisa a natureza jurídica do recesso parlamentar à luz do princípio constitucional da igualdade, questionando se o instituto é uma prerrogativa democrática ou um privilégio incompatível com o Estado Democrático de Direito. O estudo diferencia a igualdade geométrica (associada a privilégio) da igualdade aritmética (prerrogativa) e se serve do roteiro analítico de C. A. Bandeira de Mello. A pesquisa examina a origem histórica do recesso e sua finalidade de garantir a representação política junto às bases eleitorais. Conclui-se que a natureza do recesso é ambivalente: como período de trabalho na base, é uma prerrogativa legítima; mas a confusão com o conceito de férias, desvirtuando sua finalidade original, pode convertê-lo em um privilégio.

Artigo elaborado por Junia Gonçalves Oliveira e Grazielle Mendes Martins. Seu título é **MANDATOS COLETIVOS: UM PARADIGMA CRESCENTE NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS**. O trabalho investiga os mandatos coletivos como um fenômeno crescente no Brasil, consolidado como alternativa democrática inovadora diante da crise de legitimidade dos modelos tradicionais de representação. O estudo examina a configuração desse novo formato e os grupos sociais que nele encontram espaço de representação política. A pesquisa analisa os fundamentos constitucionais e legais dos mandatos coletivos, relacionando sua emergência ao desgaste estrutural do sistema representativo e às tensões políticas contemporâneas. O artigo destaca os potenciais benefícios desse modelo para a consolidação democrática, enfatizando a necessidade de novos formatos de participação para fortalecer o exercício democrático.

Artigo elaborado por Luciana de Aboim Machado e Ulysses Xavier Pinheiro. Seu título é **JUSTIÇA RESTAURATIVA E COLONIALIDADE: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR DA EPISTEMOLOGIA DECOLONIAL LATINO-AMERICANA**. O trabalho analisa a Justiça Restaurativa à luz da epistemologia decolonial latino-americana e questiona se sua institucionalização representa uma ruptura real com a racionalidade colonial e punitivista do sistema de justiça moderno. O estudo parte da ideia de que a formação da

sociedade e do sistema de justiça latino-americano é marcada por um padrão de dominação eurocentrista, que opera na lógica da negação do outro. Os autores trazem a hipótese de que essa forma de justiça possui potencial intrínseco de contra-hegemonia e de ruptura com a colonialidade, ao priorizar a escuta, a reparação, a responsabilização ativa e o protagonismo da vítima e da comunidade. O trabalho conclui que a Justiça Restaurativa, com esse foco, possui um potencial real de descolonização e de transformação do sistema hegemônico.

Artigo elaborado por Letícia Parreira Araújo e Mariana Moron Saes Braga. O título é **PERCURSO CONSTITUINTE: CRONOLOGIA E ATORES NA SUBCOMISSÃO DE NACIONALIDADE, SOBERANIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1987-1988)**. O trabalho analisa o percurso decisório da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais no processo constituinte de 1987-1988, com foco na reconstrução cronológica dos eventos e na identificação dos principais agentes políticos envolvidos. A subcomissão foi responsável por discutir o regime jurídico da nacionalidade na Constituição de 1988. A pesquisa adota abordagem de micro-história política para mapear disputas, negociações e contingências que moldaram as normas constitucionais. O estudo confirma a relevância das subcomissões como arenas iniciais de deliberação plural, mas aponta que arranjos institucionais posteriores restabeleceram desigualdades políticas, limitando o alcance das propostas iniciais e evidenciando a importância de analisar os condicionantes históricos da formulação normativa.

Artigo elaborado por Benedito de Brito Cardoso e Jânio Pereira da Cunha cujo título é **DEMOCRACIA EM RISCO NO BRASIL: O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO À LUZ DA OBRA “COMO AS DEMOCRACIAS MORREM”**. O trabalho analisa os riscos enfrentados pela democracia brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) à luz da obra “Como as Democracias Morrem”, de S. Levitsky e D. Ziblatt. A pesquisa avalia como as práticas políticas brasileiras se alinharam aos indicadores de autoritarismo propostos pelos autores: rejeição das regras democráticas, negação da legitimidade de oponentes, tolerância à violência e ataque sistemático à imprensa e ao Judiciário. O estudo traça um paralelo com o governo de D. Trump nos EUA, evidenciando que o enfraquecimento de normas institucionais e o descrédito às instituições são sinais concretos de deterioração democrática e que a vigilância institucional e o fortalecimento da cultura democrática são essenciais para preservar a integridade das democracias contemporâneas frente às ameaças internas.

Artigo elaborado por Bruno Teixeira Lazarino e Arthur Ramos do Nascimento. O título é **SUPREMO EM XEQUE: AS AMEAÇAS DE IMPEACHMENT COMO INSTRUMENTO DE EMPACOTAMENTO DA CORTE**. O trabalho analisa o uso do impeachment como

instrumento de contenção do Supremo Tribunal Federal, investigando o uso político e simbólico desse instituto contra os ministros da Corte. O artigo busca compreender em que medida a ameaça ou o protocolo de pedidos de impeachment funciona como mecanismo de pressão e intimidação, revelando um processo de erosão democrática e fragilização da função contramajoritária do STF na proteção das minorias e na garantia da progressividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que, mesmo sem serem efetivados, os pedidos têm uma força simbólica que atua como estratégia de enfraquecimento da autonomia judicial, comprometendo a liberdade dos poderes institucionais e colocando em risco a integridade do sistema democrático brasileiro.

O FEDERALISMO COOPERATIVO À LUZ DA ATUAÇÃO DO STF NA ADPF 770

COOPERATIVE FEDERALISM IN LIGHT OF THE SUPREME FEDERAL COURT'S DECISION IN ADPF 770

Ariane Trajano Silva Viégas Picanço¹
Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque²

Resumo

O modelo federativo está presente na Constituição brasileira desde sua promulgação, em 1988. Entretanto, a ausência de coordenação efetiva entre os entes, agravada pela postura centralizadora da União, revela desafios estruturais para a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil. Ademais, a pandemia da Covid-19 evidenciou tensões e suscitou questionamentos, especialmente sobre a maneira de atuação independente de estados e municípios diante da omissão do governo federal no tocante às medidas de combate ao vírus. Neste cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) desempenhou papel decisivo ao assegurar a autonomia das subunidades federativas para enfrentar a crise sanitária. O presente artigo analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 770, a fim de demonstrar o avanço da Corte na defesa dos princípios constitucionais e no fortalecimento do pacto federativo. Conclui-se que a jurisprudência emergente do STF aponta para um modelo mais dinâmico e descentralizado de federalismo, centrado na cooperação e na proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo, Stf, Adpf 770, Covid-19, Descentralização

Abstract/Resumen/Résumé

The federal model has been present in the Brazilian Constitution since its enactment in 1988. However, the lack of effective coordination between entities, aggravated by the centralising stance of the Union, reveals structural challenges for the consolidation of cooperative federalism in Brazil. Furthermore, the Covid-19 pandemic has highlighted tensions and raised questions, especially about the independent actions of states and municipalities in the face of the federal government's failure to take measures to combat the virus. In this scenario, the Federal Supreme Court (STF) played a decisive role in ensuring the autonomy of federal subunits to address the health crisis. This article analyses the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 770, to demonstrate the Court's progress in defending constitutional principles and strengthening the federal pact. The study concludes that the

¹ Graduada em Direito (CESUPA) e em Relações Internacionais (UEPA). Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no CESUPA. Membro do Projeto de Pesquisa "Direito, Instituições e Políticas Públicas".

² Professora de Direito Constitucional e Internacional no PPGD-CESUPA e na UEPA. Doutora em Direito (UFPA). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Direito, Instituições e Políticas Públicas".

emerging jurisprudence of the STF points to a more dynamic and decentralised model of federalism, centred on cooperation and the protection of fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperative federalism, Stf, Adpf 770, Covid-19, Decentralisation

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou o modelo federativo brasileiro ao conferir autonomia política, administrativa e financeira às unidades subnacionais, instituindo um sistema descentralizado com competências compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. No entanto, esse arranjo federativo, historicamente, é marcado por tensões entre centralização e descentralização e passou a demandar novos mecanismos de articulação diante dos desafios contemporâneos.

Nesse contexto, o conceito de federalismo cooperativo ganha centralidade como modelo normativo que busca fortalecer a coordenação entre os entes federativos, promovendo ações conjuntas, planejamento integrado e a realização efetiva de direitos fundamentais. A ascensão da paradiplomacia e da atuação internacional de subunidades também reflete essa reconfiguração, exigindo do Estado brasileiro uma maior abertura à participação de governos locais em processos decisórios nacionais e globais.

Nesse ínterim, a crise sanitária provocada pela pandemia da Covid-19 escancarou os limites e fragilidades do pacto federativo, ao mesmo tempo em que evidenciou a necessidade de um modelo cooperativo eficaz. Diante da omissão da União e da postura negacionista do governo federal, os estados e municípios assumiram o protagonismo no enfrentamento da pandemia, amparados pela Carta Magna. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal foi convocado a arbitrar conflitos federativos. Nesta pesquisa, será destacada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 770, a qual reafirmou o papel das subunidades na proteção do direito à saúde e à vida, reforçando o princípio da cooperação federativa.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo analisar a atuação do STF no contexto da ADPF 770 à luz do federalismo cooperativo, destacando os impactos da pandemia na jurisprudência constitucional e os reflexos para o equilíbrio entre os entes da Federação. A pesquisa busca demonstrar como o Judiciário tem se posicionado frente à necessária descentralização de competências, sobretudo em momentos de crise, como forma de garantir a efetividade de políticas públicas e o fortalecimento do pacto federativo brasileiro.

A pesquisa tem objetivo exploratório, de abordagem qualitativa, realizada a partir da revisão bibliográfica. O texto está dividido em cinco seções, incluindo introdução e considerações finais. A seção seguinte apresenta as tendências paradiplomáticas do Brasil e a evolução do federalismo no país. A terceira seção reflete sobre o posicionamento do STF acerca do federalismo cooperativo e a postura do judiciário frente às competências das unidades subnacionais. A quarta seção analisa a ADPF 770 enquanto propulsora de um novo

padrão de posicionamento no STF, para dar maior autonomia aos estados e municípios, conforme o pacto federativo e a Constituição.

2 O FEDERALISMO NO BRASIL

A emergência da globalização fez surgir novos contornos nas relações internacionais. Mudanças de cunho político, econômico e social foram somadas à rápidas evoluções tecnológicas e científicas, resultando num período de transformações e formação de novas redes no cenário mundial. Redes essas que reformularam o campo de atuação dos Estados, mas também, das subunidades nacionais que os compõem.

O fim da Guerra Fria impactou diretamente os eventos da década de 1980, além de seu campo político. A compreensão de que os Estados poderiam – e deveriam, inclusive – beneficiar-se da interdependência provocou um forte aparecimento de novos agentes. Logo, é no final do século XX e início do XXI que as novas dinâmicas no jogo internacional proporcionaram o surgimento de atores na tentativa de preencher lacunas de demandas que o Estado não alcançava.

Assim, conforme Gomes Filho (2011), a partir da revolução científica-tecnológica, da globalização da economia e do fim da Guerra Fria, tem-se uma espécie de deslocamento da soberania estatal sobre os fluxos econômicos e sociais para esses novos atores, de forma que a descentralização dos Estados proporcionou uma movimentação na política internacional de realocação de poder, que passaria a ser dessa nova rede de relações que ultrapassavam os limites das fronteiras.

Esse novo desenho das fronteiras possibilitou a ascensão de governos subnacionais como atores das relações internacionais, garantindo sua importância no jogo político de tomada de decisão e negociações em eventos globais. A exemplo disso, Cruz (2018) explicita que o Relatório de Brundtland, em 1987, incluiu uma parte específica sobre o papel das cidades na busca pelo desenvolvimento sustentável; a Agenda 21 elaborada na Rio-92, igualmente reconheceu a importância do âmbito local para um desenvolvimento socioeconômico e ambiental “de baixo para cima”; por fim, a Agenda 2030, de 2015, abordou as formas como as cidades podem buscar soluções para problemas sociais, reafirmando a dimensão das subunidades no contexto internacional.

Nesse contexto, a paradiplomacia dá seus primeiros passos, ganhando destaque quando profissionais do direito voltam olhares para a atuação de governos não centrais no cenário internacional. Os teóricos Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos foram fundamentais para consolidar o conceito, propondo que a paradiplomacia pode ser classificada em

dimensões como global, regional e transregional, e pode ocorrer em cooperação com a diplomacia nacional ou em paralelo a ela (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990). Soldatos, inclusive, sistematizou a análise do fenômeno em quatro eixos: geopolítica, relação com o governo central, tipo de segmentação e grau de internacionalização. Já Duchacek acrescentou categorias como a protodiplomacia, que envolve intenções separatistas.

Outros autores, como Keating (2000) e Paquin (2004) buscam diferenciar os tipos de paradiplomacia: econômica, cooperativa e identitária. A primeira busca investimentos e mercados; a segunda promove soluções conjuntas em áreas como saúde e educação; e a terceira relaciona-se a movimentos regionais por autonomia e reconhecimento internacional. Tais ações são, em geral, mais fragmentadas e desestruturadas do que as diplomacias tradicionais, dependendo muitas vezes da vontade política de líderes regionais.

No contexto brasileiro, a ação dos entes subnacionais passou por alterações ao longo da história do país. A forma hoje conhecida de União, estados e municípios tem suas raízes no estabelecimento das capitâncias hereditárias durante o Brasil colonial, tendo em vista a falta de comunicação dentro do extenso território e a necessidade de controle, gerando uma descentralização administrativa. Foi somente com a Constituição de 1891 que oficializou-se a organização federalista do Estado. Na época, as relações entre os estados brasileiros e as bolsas de valores estrangeiras eram estreitas. No entanto, ainda que os estados pudessem estabelecer suas próprias tarifas de importação e impostos fiscais, não havia qualquer recomendação de cooperação entre os entes federados (Milke, 2020).

Conforme Milke (2020), a crise de 1929 impactou diretamente a relação entre a União e os estados, tendo em vista o profundo abalo das exportações, que desde 1926 tinham adquirido novas limitações, pois as unidades subnacionais não mais poderiam contrair empréstimos estrangeiros. Com a Era Vargas, a centralização de tais competências nas mãos do Estado brasileiro foram potencializadas, de maneira que até 1945, o federalismo esmoreceu as práticas internacionais dos estados, corroborado pelas Constituições de 1934 e 1937, realocando a autonomia dos estados membros para a União.

O fim do governo varguista e o pós Segunda Guerra marcam um retorno cauteloso dos entes federados ao cenário internacional, impulsionados pela Constituição de 1946, que lhes devolveu alguns benefícios. Porém, essa conjuntura não durou muito, em razão do Golpe Militar de 1964, que retirou as autonomias dos estados membros, por meio dos Atos Institucionais. É somente com a Constituição de 1988 e a redemocratização que viabilizou o retorno do federalismo no país, a partir de novos moldes, se tornando uma cláusula pétreia no dispositivo legal (Milke, 2020).

A atual Carta Magna conferiu maior autonomia aos entes federados, nos âmbitos político, administrativo e jurídico. Aos estados, é permitido se autodeterminar e se organizar, conforme artigo 25, § 1º da CF, além de negociar e captar recursos internacionais, com a devida aprovação do Senado, conforme artigo 52, V da CF. A globalização e os fluxos internacionais também influenciam os estados nessa busca pelas relações internacionais, de forma que muitos governos estaduais passaram a se posicionar como representantes na esfera estrangeira. De acordo com Barros e Secches (2023), a ação das subunidades ocorre, principalmente, para promover investimentos, ampliar exportações e aprimorar políticas de saúde, educação, preservação ambiental, turismo e cultura.

A autonomia dos entes federados é assegurada pela Constituição, sendo também um dos elementos para a formação de um Estado Federal. Por isso, as unidades subnacionais, possuem capacidades para determinados atos, estabelecidos pela forma concorrencial com os demais entes, como preceitua o artigo 24. De acordo com Borges (2022), essa autonomia de um estado, nos parâmetros do federalismo brasileiro, significa que ele tem capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação. Ou seja, possuem uma certa independência, mas limitada pelas normas constitucionais, de forma que a soberania permanece pertencendo à República Federativa do Brasil.

Por sua vez, os protótipos de ações paradiplomáticas tiveram início nos estados nortistas (Moreira, 2013), uma vez que a Amazônia dos séculos XVII e XVIII era a grande responsável pelas exportações de matérias primas às nações estrangeiras. A autora chama atenção para o medo do Estado brasileiro de desnacionalização da região amazônica, o que levou o governo nacional a promover o “desenvolvimento” da Amazônia, integrando-a aos demais estados e a países da América do Sul, na tentativa de firmar a soberania da União sobre a área.

Mas é a partir do fim da década de 1980 que a paradiplomacia começa a ser vista de forma mais semelhante aos dias atuais. De acordo com Prado (2018), é nessa época que cresce o número de governos subnacionais que participaram de convênios, acordos bilaterais e de cooperação com agências estrangeiras, de maneira que cada região do país desenvolveu atividades específicas, como a aproximação dos estados nortistas com a Guiana, Suriname e Guiana Francesa por meio da integração da Amazônia, as relações comerciais entre o Sul e o Mercosul, o comércio exterior otimizado no Nordeste e Centro Oeste, além das cooperações técnicas e fortalecimento políticos em redes internacionais pelo estados do Sudeste.

Desde então, os entes da federação têm atuado cada vez mais no cenário internacional. Como supracitado, tal fenômeno se dá em decorrência da globalização e do estabelecimento

de novas redes internacionais de política e economia. As novas permissões de desempenho das unidades subnacionais no âmbito global fizeram com que estas pudessem aproveitar oportunidades de intercâmbios culturais, cooperações e promoções comerciais nunca antes vistas, na busca por atender o interesse local e a vontade dos governantes.

No entanto, a liberdade das subunidades sofre limitações constitucionais. A Constituição, em seu artigo 21, estabelece como de competência exclusiva da União a condução da política externa, devido sua soberania para participar de organizações internacionais e manter relações com nações estrangeiras. Isso se dá pelo fato de que, de acordo com Osta (2013), os governos internacionais não possuem personalidade jurídica diante do Direito Internacional Público, pelo que não são considerados sujeitos do Direito Internacional. Em decorrência disso, a atuação de governos subnacionais no cenário externo seria considerada violação do pacto federativo, ao ferir a exclusividade da União.

Apesar disso, há divergências entre os estudiosos. Conforme Winter (2022), a ausência de institucionalização da paradiplomacia é uma lacuna que abre a possibilidade de atuação dos governos subnacionais. Logo, por não haver explícita previsão da atuação em âmbito internacional dos entes federados, não há impedimento legal para que o façam, de modo que as subunidades não estão impedidas, constitucionalmente, de realizar atividades externas, de maneira expressa e que não colidam com a competência do Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty (MRE).

A título de autonomia, Aprigio (2015) lembra que as subunidades podem celebrar atos internacionais (com pessoas físicas, jurídicas, públicas, privadas, além de contratos, acordos ou convênios, etc), com base na autonomia constante no artigo 18 da CF, sendo sua liberdade restrinuida apenas em casos deliberados pelo legislador e às competências atribuídas aos próprios entes pelo texto constitucional. Dessa forma, não há o que se falar em perda da autonomia do Estado, pois as subunidades atuam dentro de suas próprias competências e sob a égide da Constituição e princípios nacionais. O autor ainda destaca que os governos subnacionais podem celebrar atos internacionais cidadãos, organizações oficiais ou não governamentais, entes estatais, ou seja, qualquer pessoa estrangeira dotada de personalidade jurídica do direito internacional ou não, sem necessitar de autorização do Estado brasileiro.

Observa-se ao longo da história que tais divergências não impediram a atuação dos entes federados na esfera internacional. Pelo contrário, o que se vê é justamente uma tendência de maior participação no cenário estrangeiro por subunidades brasileiras, de tal modo que a paradiplomacia é refletida em novos termos.

Conforme Junqueira (2012), a partir da inserção de atores latino-americanos nas ações paradiplomáticas e estudos sobre o tema, tem-se a inauguração de terminologias, como “diplomacia paralela”, “diplomacia de múltiplos níveis”, “governança multinível” ou “cooperação multinível”, que refletem o caráter das relações em diferentes planos políticos. Os termos também deixam claro que o Estado nacional não mais assume todas as tomadas de decisão, fazendo com que governos subnacionais assumam funções que antes eram da do governo central. No Brasil, também é utilizada “cooperação descentralizada”, para focar nas relações de cooperação estabelecidas entre atores que não sejam a União, com ênfase na sociedade civil como um todo.

Outra nomenclatura utilizada no âmbito governamental brasileiro é “diplomacia federativa”, pois diz respeito a ações de entes federativos e destaca a autonomia destes frente a política externa, bem como a organização política do Brasil. Assim, ao fazer menção ao governo federalista, as ações internacionais das subunidades brasileiras ampliam seu escopo de análise para a influência da União e a independência dos estados. De acordo com Miklos (2011), é durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que o termo ganha força, tendo em vista seu emprego na elaboração da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores na época, com fito de aproximar e coordenar a atuação externa dos governos regionais e locais às decisões de Brasília.

Após a compreensão das ações paradiplomáticas exercidas pelos entes federativos do Brasil e suas denominações, cabe analisar o federalismo brasileiro enquanto sistema, mas principalmente, o federalismo cooperativo enquanto modelo dentro da organização política.

Como anteriormente visto, o sistema federalista brasileiro foi consagrado pela Constituição de 1988, de forma que a União é formada pelos estados-membros, Distrito Federal e municípios, sendo a estes atribuída autonomia, competências e personalidade jurídica. Inspirado pelo modelo estadunidense, o federalismo brasileiro mantém a maioria das competências sob responsabilidade do governo central, porém as reparte com os entes federativos que o compõem, para que estes tenham o poder de gestão sobre suas particularidades e atendendo aos seus interesses.

De acordo com Almeida (2021), a terminologia “federalismo cooperativo” visa reforçar uma característica já presente no sistema. A cooperação entre os entes federativos já está prevista no artigo 23, parágrafo único da CF, ao tratar das competências materiais, e é repetida no artigo seguinte, sobre a competência concorrente. A ideia, portanto, de relações entre os governos é corroborada pelo acréscimo do termo “cooperativo”, uma vez que essa

rede de competências necessita de um compromisso com os direitos fundamentais e o disposto na Carta Magna.

Conforme Silva e Jaborandy (2023), a grande vantagem do federalismo cooperativo reside na soma dos esforços do ente central e dos periféricos, com base constitucional, para a materialização de direitos. Os autores destacam que há vertentes de pensamento que entendem que há mais coordenação da União, ao centralizar a regulamentação de políticas públicas para execução posterior das subunidades, do que cooperação. No entanto, as duas qualidades caminham juntas ao compreender a necessária articulação entre os entes estatais para atingir objetivos.

À luz da pesquisa de Silva e Santos (2019), o adjetivo “cooperativo” se faz presente para enfatizar o desenvolvimento coletivo dentro do federalismo, ainda que haja a divisão de competências, para que os entes absorvam a cooperação enquanto princípio norteador de suas atividades de redução de desigualdades, e para manutenção da essência do Estado federado.

Por sua vez, Marques Júnior (2022) analisa que a existência do federalismo cooperativo exprime a realidade de um Estado centralizador e intervencionista no tocante à implementação de políticas públicas, onde os entes subnacionais não podem decidir sobre a atuação do Estado, mas que precisam ser tratados de maneira igualitária para real participação política. Segundo o autor, a adoção do federalismo cooperativo pressupõe princípios de autonomia e participação, com disposição à manutenção e indissolubilidade, pois para a criação de um Estado federal, são necessárias renúncias de competências, de maneira que as partes de uma organização federal constitucional não pode se dissociar.

Nessa toada, Schwenck (2014) afirma que o federalismo cooperativo também se trata de competências comuns entre os entes, tendo em vista que o planejamento socioeconômico não pode suprimir a autonomia dos membros do estado, especialmente na administração de políticas públicas e na busca pelo bem-estar coletivo. Ao contrário de um ataque à soberania da União, a cooperação incita a otimização da gestão pública, para melhorar a eficiência dos serviços públicos e aumentar a participação popular, com foco em fazer os efeitos alcançarem seus destinatários de maneira precisa.

O federalismo cooperativo representa também os desafios de uma era moderna e globalizada. Para muitos, a situação do federalismo brasileiro é crítica, sendo visto como um sistema em decadência, uma vez que não há cooperação ou coordenação, de maneira que as políticas públicas nacionais são discrepantes a depender da esfera governamental em que se desenvolvem. Essa descentralização por ausência (Marques Júnior, 2021) marca uma crise no federalismo e, por conseguinte, endividamento dos estados e má distribuição de receitas.

Em contrapartida, a concentração de poderes na União acaba encolhendo o poder das unidades subnacionais, de modo que todo o arcabouço de prerrogativas do federalismo cooperativo – compartilhamento de decisões, planejamento integrado, desenvolvimento de políticas públicas conjuntas, festão de problemas entre outros – resta prejudicado, afetando ainda mais os entes descentralizados. A hierarquização observada pela atual conjuntura política provoca tamanha diminuição da autonomia das subunidades que as converte em distritos a serem administrados pela União, a qual detém controle dos múltiplos níveis governamentais (Paiva; Torrezan; Paiva, 2022).

Logo, nunca se fez tão ímpar a busca pela adoção do real federalismo cooperativo para priorizar a mútua ajuda entre os entes, fortalecendo-os dentro dos parâmetros constitucionais, para que haja um eficaz e racional aproveitamento de recursos, tanto econômicos quanto sociais. Combater a falta de efetividade na concretização de políticas públicas diz respeito a retomar os princípios federalistas propostos constitucionalmente.

Resta claro que não mais cabe um modelo centralizado e engessado de poder. Portanto, compete ao Supremo Tribunal Federal (STF) expor os limites de atuação dos estados em caso de conflitos de competência, a partir da análise da Constituição e atendendo as demandas da característica cooperativa do pacto federativo, conforme sua competência estabelecida no artigo 102, inciso I, letra “f” da CF.

3 O FEDERALISMO COOPERATIVO À LUZ DO STF

Na seção anterior, viu-se que o federalismo cooperativo preza pela coordenação e cooperação entre os entes. No entanto, o desenvolvimento das políticas públicas resta prejudicado quando tais qualidades não existem. Dessa forma, cabe a judicialização da temática, o que uma certa consolidação de entendimentos do STF, que será mais explorada a seguir.

Em primeiro plano, destaca-se que a atuação do STF não é voluntária, sendo necessária sua provocação para que desempenha a função de guarda da Constituição e venha a exercer seu controle abstrato de constitucionalidade. Tal fato dá-se pelo exercício do Supremo está limitado a esta característica, deixando clara a oposição pela supremacia do Judiciário (Silva; Jaborandy, 2023). Quando se trata de questões referentes às subunidades, deve-se prezar pela flexibilização da divisão de competências, de modo que a ação do STF ganha destaque como responsável por compreender o caso e a alcançar o ponto de equilíbrio dentro dos parâmetros legais.

Conforme Gonçalves (2022), a Carta Magna é o que há de mais importante dentro das normas nacionais, pelo que os demais atos jurídicos existentes não podem se sobrepor a ela. O papel da Suprema Corte é justamente garantir essa supremacia constitucional, sanando dúvidas acerca dos outros poderes, inclusive quando o debate envolvendo os entes federados, sua autonomia e suas ações apresentam controvérsias. Portanto, ao STF cabe julgar, por critérios jurídicos, causas de conflito entre a União e as entidades de administração direta. Não apenas, mas também o STF estabelece diretrizes para futuras decisões, criando posicionamentos e precedentes.

Ocorre que, como dito anteriormente, o federalismo apresenta problemas atualmente, opinião compartilhada pelo próprio judiciário, tendo em vista que a falta de efetividade de políticas públicas expõe as lacunas do Estado em relação aos princípios do modelo cooperativo. O repasse desarmônico de recursos implica no prejuízo dos componentes nacionais, fazendo surgir, além de dúvidas quanto aos limites de atuação,

A partir disso, Almeida (2021) entende que a concretização das políticas públicas necessita do cumprimento dos princípios federativos, de maneira que o STF precisa adotar um entendimento dinâmico das competências concorrentes, ou seja, a possibilidade que possui a União de legislar e estabelecer normas gerais sobre um tema, porém, as subunidades podem estabelecer normas específicas sobre a matéria. Assim, há menor probabilidade de comprimir a autonomia dos entes federativos, sem subtrair a soberania estatal.

A importância de garantir, no âmbito judicial, a autonomia das subunidades nacionais reside exatamente na democratização das políticas públicas. Ao judicializar um tema comum a uma sociedade local, a participação desta e a efetividade das atividades desenvolvidas caminham lado a lado, pelo que também recai a responsabilidade sobre o governo local. Por isso, os entes federativos devem ser fortalecidos e reafirmados a nível nacional, evitando a hegemonia de um poder estatal que não é capaz de satisfazer todas as demandas de um país demasiado diverso em realidades sociais e econômicas.

Sabe-se que há diversas decisões que preservam a competência da União sob alegação de impedir a invasão pelos entes federativos nas atividades a ela designadas. Por isso, Godoy e Tranjan (2023) destaca que o controle de constitucionalidade do STF passa a ser vital na construção de uma judiciário que vise, primordialmente, a garantia de direitos fundamentais, e não incorra na invalidação das normas estaduais e municipais.

Em vista disso, nota-se que é uma tendência atual a aplicação do princípio informado do interesse dentro das decisões do STF. Tal princípio alinha-se às expectativas do federalismo cooperativo na medida em que, diante de um conflito de normas de ente distinto,

a orientação é, justamente, dar preferência à norma que sobrepõe os interesses da outra. No entanto, o autor destaca que o STF, inclusive, tem notado o uso desse princípio para centralizar as decisões nas propostas da União, com base no argumento de que as normas federais são de interesse coletivo e mais abrangentes, em detrimento das estaduais e municipais. Como resultado, a abrangência das normas gerais editadas pela União não são capazes de atender as particularidades sociais de cada região brasileira (Almeida, 2021).

Portanto, a aplicação desse princípio ainda não está consolidada. Preferir os interesses mais amplos aos mais restritos, de estados e municípios, demonstra uma inclinação da União em nacionalizar o que ultrapassa o interesse local, hierarquizando a repartição de poderes de forma a garantir um maior controle do Estado e o atendimento dos seus interesses. Logo, é ímpar compreender os posicionamentos do Supremo em relação à temática. De acordo com as pesquisas de Godoy e Tranjan (2023), nos anos 2000, o judiciário tendia a favorecer o governo federal, centralizando o federalismo nas decisões da suprema corte. Esse padrão é repetido ao longo de alguns anos, de forma que os governos estaduais perdiam suas ações e parte de sua autonomia quando o litígio chegava ao STF, a partir do discurso do controle de constitucionalidade.

Outro argumento utilizado foi do princípio da simetria, que visava preservar uma simetria entre as normas da União e as dos estados membros, os quais deveriam reproduzir minuciosamente as ordens jurídicas do governo federal. Dessa forma, a autonomia dos estados passou a ser limitada em diversos aspectos, como a exigência de quorum deliberativo sobre a alteração de constituições estaduais maior do que a da federal, além de que apenas o governador do estado poderiam ter iniciativa legislativa sobre projetos de leis de serviço público local. Ademais, o STF entendia que as normas federais poderiam invadir a competência dos estados membros em matérias que lhes fossem próprias, como a previdência de servidores públicos estaduais e municipais, além de considerar que a autonomia financeira de universidades estaduais violaria o princípio da simetria, assim como as eleições diretas para a reitoria de tais instituições (Neto; Mello, 2022).

Portanto, a Suprema Corte apenas consentia com os estados quando estes agiam de acordo com norma federal expressa, o que, segundo Neto e Mello, não condiz com o modelo federalista consolidado em cláusula pétrea, de que o “silêncio do constituinte não deve ser interpretado como uma opção pela simetria. Impõe-se notar que: em uma federação, a regra é a autonomia dos entes estaduais” (Neto; Mello, 2022, p. 9).

No entanto, essa tendência se alterou com o passar dos anos, de modo que, em decorrência da competência concorrente, o STF tem se posicionado para reconhecer as

lacunas da União e a necessidade de permitir a atuação das subunidades para legislar. Godoy e Tranjan (2023) destacam que o Ministro Edson Fachin defende que o federalismo no Brasil deve priorizar seu componente cooperativo e difuso, em busca do bem comum e dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, tendo em vista a pluralidade social do país e a necessidade do Supremo de estar atualizado diante de tais dificuldades.

Com isso, é observado um novo movimento dentro do STF de descentralização, conferindo maior margem aos entes subnacionais para legislar, porém de modo mais cauteloso, na tentativa de manter o equilíbrio com a função de guardião federal (Lula, 2021). Assim, algumas decisões já apresentavam uma inclinação ao favorecimento da cooperação entre os entes de maneira mais ampla, prestigiando a competência legislativa das subunidades, inclusive sob a ótica de que uma legislação local pode servir de inspiração ou laboratório para normas de caráter nacional.

Nesse cenário, a pandemia de Covid-19 impulsionou essa corrente de interpretação. A crise sanitária que abalou o Brasil e o mundo exigiu um posicionamento político às pressas, planejamentos encurtados e medidas céleres, para tentar conter uma devastação que corria mais do que era possível avaliar. Nesse ínterim, os governos subnacionais passaram a se valer do artigo 23 da CF para adotar ações de enfrentamento da pandemia em seus territórios, o que desencadeou uma tensão entre os governadores e a presidência, chamando para o debate a esfera de decisão sobre litigâncias federativas, o STF.

4 O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 : A ADPF 770

Na seção anterior, viu-se que o posicionamento do STF em relação a autonomia das unidades subnacionais tem mudado, para que os entes tenham maior poder, como foi idealizado e concretizado pela Constituição Federal de 1988. A pandemia, no entanto, acelerou esse processo de tomada de decisão, alavancando tal entendimento conforme o avanço do contágio da Covid-19 e a carência de políticas públicas no território brasileiro. Nesta última seção, será analisada essa argumentação a partir da ADPF 770, a qual foi pautada no conceito do federalismo cooperativo e suas implicações.

O final de 2019 foi marcado pela identificação do vírus SARS-CoV-2 em Wuhan, na China. No início do ano seguinte, os primeiros casos em humanos foram detectados, e em 11 de março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a existência de uma pandemia global, dada a gravidade dos sintomas e a letalidade da doença, que nos primeiros quatro meses de 2020, por dia, levava ao óbito milhares pessoas em nações do mundo inteiro.

No Brasil, foi aprovada em fevereiro de 2020 a lei nº 13.979, sobre medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública, três dias após a declaração do Ministério da Saúde sobre o Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, pela Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020a, 2020b). Na referida legislação, ficou a cargo das autoridades a adoção de medidas profiláticas, de isolamento, testes laboratoriais e vacinação, podendo ser implementadas pelos gestores locais de saúde, com ou sem a autorização do Ministério da Saúde, a depender das hipóteses elencadas no dispositivo legal. A partir de então, diversas medidas preventivas e restritivas foram tomadas pelos entes estaduais e municipais, na tentativa de frear a propagação do vírus no território nacional.

A necessidade de apressar as formas de prevenção contra a Covid-19 provocou severas transformações políticas, econômicas e sociais, em instituições públicas e privadas. O modelo federativo nacional não ficou de fora. Não somente no Brasil, mas também outros países que adotam o federalismo sofreram abalos em seus processos e tomada de decisão e promoção de políticas públicas. Por conseguinte, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou um relatório sobre medidas que os governos poderiam promover suas políticas públicas, com base na cooperação e na coordenação com as subunidades. Por exemplo, recomendou-se que o governo central apoiasse os entes subnacionais na esfera fiscal, além do diálogo e transparência entre os entes federados (OCDE, 2020).

Frisa-se que o compartilhamento de decisões entre os membros do Estado é de vital importância, uma vez que visa o alcance da máxima eficiência de uma política pública para um problema que atinge mais de uma esfera administrativa, podendo, assim, haver a divisão de funções e responsabilidades entre os níveis local, regional e nacional, fortificando a isonomia entre os entes, conforme preceitua o modelo cooperativo (Paiva; Torrezan; Paiva, 2022).

O Brasil, por sua vez, enfrentou uma enorme crise federativa no ato em que o posicionamento do então presidente Jair Bolsonaro contrariava as recomendações da OMS e institutos brasileiros de pesquisa e saúde, menosprezando a gravidade da doença e se distanciando das medidas sanitárias de contenção do vírus, através de controversas aparições públicas e discursos para desestimular a aderência às diretrizes internacionais de prevenção. O discurso negacionista difundido pelo governo federal, além de provocar revolta e sofrimento, impactou diretamente nas relações do governo central com os estados membros e municípios, os quais eram constantemente alvos de culpabilização pelo declínio econômico, por conta das medidas de isolamento social promovidas.

Dessa forma, o federalismo brasileiro enfrentou um problema nunca antes visto, após a redemocratização, de tentativa de frear a cooperação entre os entes federativos, promovida pelo próprio chefe de Estado. Além disso, a centralização das normas e decisões sobre matérias que caberiam aos estados e municípios foi o estopim para a atuação independente dos governadores que, na busca pelo enfrentamento da Covid-19, valeram-se do artigo 23 da CF para posicionar-se contra as iniciativas federais e estabelecer suas próprias condutas sanitárias e ações epidemiológicas. Nesse ínterim, foi travada uma verdadeira guerra entre o presidente e os que se opunham a sua narrativa, que resultou na demissão de dois ministros da saúde no auge crise (Lula, 2021).

A Medida Provisória nº 926/2020 demonstra bem essa estratégia do governo central em dirimir a competência dos governos subnacionais no combate a pandemia, pois previa que o estabelecimento de isolamento, restrição de locomoção, circulação e o funcionamento de atividades essenciais e serviços públicos ficariam a cargo da Presidência da República, em competência exclusiva, ferindo o disposto no artigo 23 da CF. Em decisão do STF, ficou estabelecida a parcial constitucionalidade da MP, sob a argumentação de que a saúde pública é matéria compartilhada pelos entes, e cada um deve definir suas políticas e normas, editadas pela União, conforme o interesse local e regional (Paiva; Torrezan; Paiva, 2022).

Nesse sentido, dada a descoordenação entre o governo central e as subunidades, o STF passa a ser acionado em razão da necessidade de restabelecimento da autonomia dos estados. Logo, a antiga tendência a centralização da Suprema Corte nas decisões envolvendo a competência de entes federativos, deu lugar a uma forte corrente de descentralização mediante a pandemia e os conflitos que despontaram junto com um novo vírus letal e um governo federal instável. Nesta pesquisa, será analisada a ADPF 770 para ilustrar o pronunciamento do judiciário frente à crise.

Em primeiro plano, a previsão de uma ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), reside no artigo 102, § 1º da CF e possui o objetivo de evitar a violação de princípios, direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos. Portanto, uma ADPF, sob a ótica do federalismo cooperativo, visa preservar a harmonia entre os entes da Federação em conflitos que possam comprometer princípios constitucionais fundamentais.

A decisão sob análise desta pesquisa é a ADPF 770, proposta em dezembro de 2020 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O objetivo da ação era permitir que os entes subnacionais pudessem adquirir e importar vacinas aos seus estados e municípios, tendo em vista a falta de iniciativa do Governo Federal, que não apresentou plano

de imunização ou registro de vacina pela Anvisa durante a crise de contágio e o aumento do número de óbitos, o que foi tido como omissão do Presidente da República e do Ministério da Saúde pela OAB. Outrossim, para ingressar com a ação, a Ordem argumentou a violação da Constituição quanto ao direito à dignidade da pessoa humana, contida no artigo 1º, III; do direito à saúde, como consta no artigo 6º, caput; e direito à vida, no artigo 5º, caput (Brasil, 2021).

O STF, em decisão unânime, decidiu por permitir a importação e distribuição de vacinas contra a Covid-19 por estados e municípios, mesmo sem registro da Anvisa, se aprovadas por pelo menos uma autoridade sanitária internacional. O ministro relator Ricardo Lewandowski destacou em seu discurso a singularidade da pandemia e a necessidade de atitudes proativas em todos os níveis de governo, de forma que, em caso de omissão ou descumprimento do plano nacional de vacinação pela União, os entes subnacionais poderiam enfrentar a crise sanitária, alicerçados pelo artigo 23 da CF (Gonçalves, 2022).

O ministro, em seu voto, trouxe o termo “federalismo cooperativo” no momento em que relembrou que cabe aos entes federativos praticar o apoio mútuo, afastando rixas políticas e ideológicas, sobretudo quando se trata de uma crise. Ressaltou que os entes federais e locais não podem ser afastados de sua autonomia no combate a doença, tendo em vista que tem o condão de agir mediante emergências de tal natureza. Enfatizou que a defesa da saúde não é de responsabilidade somente do governo central, mas também das subunidades (Brasil, 2021).

Lewandowski enfatizou, ainda, que a Lei nº 6.259/1975 estabeleceu que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI), definir as vacinas do calendário nacional, o que não exclui a competência das subunidades para adaptá-los conforme as singularidades locais. Logo, ainda que seja desejável a uniformização das imunizações, o ministro considerou a atuação conjunta das autoridades estaduais e locais vital para suprir as lacunas do governo federal (Brasil, 2021).

Dessa forma, verifica-se na prática o preceito da descentralização em ascensão no judiciário nacional, impulsionado pela pandemia e garantido pela interpretação da Carta Magna. É notável que o STF aplicou de maneira edificante as premissas do federalismo cooperativo, de modo que foi possível ver o distanciamento crescente em relação à antiga tendência de reconhecimento de inconstitucionalidade das normas dos entes federativos, procurando preservar sua autonomia em prol do bem estar social e conferindo dinamicidade ao pacto federativo.

Também concluem Godoy e Tranjan (2023), em análise de 93 ações do STF sobre a competência de entes federativos durante a pandemia de Covid-19, que a corte adotou a

descentralização em suas decisões, reconhecendo a autonomia dos entes para legislar sobre políticas públicas para conter o avanço da pandemia, com respaldo na Constituição e competência contida no artigo 23, além da competência concorrente entre a União e os estados e Distrito Federal nas questões de proteção e defesa da saúde, do artigo 24, XII. Também, o STF frisa o amparo na descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme os artigo 198 da CF e 7º da Lei nº 8.080/1990, em específico em relação às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, presentes no artigo 6º, I, da Lei nº 8.080/1990.

5 CONCLUSÃO

No presente artigo, buscou-se analisar a importância da atuação do Supremo Tribunal Federal como garantidor do pacto federativo e intérprete do federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988. Na primeira seção, viu-se que a globalização e o fim da Guerra Fria transformaram as relações internacionais, ampliando o papel de novos atores além dos Estados nacionais, incluindo as subunidades federativas. Esse processo provocou uma descentralização do poder e a emergência de governos subnacionais como agentes internacionais, por meio da chamada paradiplomacia.

No Brasil, a evolução histórica do federalismo passou por momentos de descentralização e forte centralização, especialmente durante o Estado Novo e o regime militar. Com a Constituição de 1988, a autonomia dos entes federativos foi ampliada, permitindo sua atuação internacional dentro de limites constitucionais, embora a condução da política externa ainda seja competência exclusiva da União.

Em seguida, compreendeu-se que, historicamente, a Corte adotou uma postura centralizadora, favorecendo a União sob argumentos como o princípio da simetria e a supremacia das normas federais, o que limitou a autonomia dos estados. Contudo, esse padrão começou a se modificar, acelerado pela pandemia de Covid-19, em que diante da omissão do governo federal, estados e municípios assumiram protagonismo no combate à crise, baseando-se no artigo 23 da Constituição.

Por fim, constatou-se que a ADPF 770, ajuizada pela OAB, buscou garantir que os entes subnacionais pudessem adquirir vacinas independentemente da autorização da Anvisa, desde que aprovadas por autoridades sanitárias internacionais. O STF, em decisão unânime, reconheceu essa possibilidade, destacando o princípio do federalismo cooperativo e a necessidade de ação conjunta entre os entes para proteger a saúde pública. A decisão reforçou

a descentralização como caminho para a eficácia das políticas públicas, sendo considerada um marco na atuação do STF em defesa da autonomia federativa.

Nota-se que o STF inaugura uma nova tendência, que beneficia estados e municípios ao garantir-lhes a autonomia declarada constitucionalmente. O reconhecimento, ainda que indireto, das omissões do governo central e o descaso da Presidência durante a pandemia salienta o caráter protetor do judiciário frente às dificuldades inerentes ao sistema federalista, e ao mesmo tempo, animadoras quanto ao tratamento desses problemas a partir da lógica da cooperação e coordenação entre as subunidades nacionais.

A ação singular do STF em viabilizar políticas públicas de saúde, por meio do apoio a atividades de cunho paradiplomático demonstra o avanço do sistema federalista brasileiro rumo a novas conquistas no cenário internacional, além do fortalecimento interno, possibilitando novas oportunidades aos entes subnacionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caetano Santos. **A aplicação do federalismo cooperativo pelo Supremo Tribunal Federal**. 2021. Tese (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília, DF, 2021.

APRIGIO, André Edson Ribeiro de Souza. **A paradiplomacia e a atuação internacional de governos subnacionais**. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Minho, Portugal, 2015.

BARROS, Mariana Andrade de; SECCHES, Daniela Vieira. Paradiplomacia da resistência: A reação subnacional à política (anti)ambiental de Bolsonaro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 37, 2023.

BORGES, Bárbara Teixeira. Paradiplomacia e legislação brasileira: análise da autonomia de ente subnacional estadual para atuação internacional. em direito constitucional subnacional. *In: SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela (Org.). Estudos em Direito Constitucional Subnacional [recurso eletrônico]: Seminário do Observatório Constitucional, anais 2021.* – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2022. p. 21-29.

BRASIL. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 2020a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 770 – DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 fev. 2021. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345861511&ext=.pd>

f. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2020b. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 09 jun. 2025.

CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves. **A paradiplomacia como instrumento de participação dos municípios no cenário mundial de proteção ambiental**. In: Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional [e-book] / Maria Luiza Machado Granziera e Fernando Rei (Organizadores). - Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018. 542 p.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**, v. 19, p. e2311, 2023.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. 276 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

GONÇALVES, Augusto Pellaier Belluzzo. **A reafirmação do federalismo brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia do Covid-19**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 83, p. 43–68, 2017.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, Francisco.; KEATING, Michael. (Eds.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales. 2000.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. Entre o federalismo cooperativo e o federalismo de confronto: os desafios da pandemia da Covid-19 à jurisdição constitucional brasileira. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região**, v. 23-24, jan. 2020-dez. 2021, p. 183-209, 2021.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Federalismo Cooperativo no Constitucionalismo Brasileiro Pós-1988. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 43, n. 1, p. 11-33, 2023.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 83–100, 2011. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/26>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MILKE, Rafael de Souza. **Paradiplomacia e o estado de Santa Catarina: a atuação internacional da Assembleia Legislativa**. 2020. 75 f. Tese (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2020.

MOREIRA, Paula Gomes. Governos subnacionais amazônicos: novos padrões de relacionamento na conjuntura internacional contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 35, p. 105-137, 2013.

NETO, João Costa; MELLO, João Pedro de Souza. O federalismo brasileiro está morto e o assassino é o STF: uma tragédia em cinco atos. **Revista general de derecho constitucional**, n. 37, p. 11, 2022.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. COVID-19 e as relações fiscais entre os níveis de governo - **OCDE**. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/covid-19-e-as-relacoes-fiscais-entre-os-niveis-de-governos_2bb04f6c-pt.html. Acesso em: 09 jun. 2025.

OSTA, Cássia. **Governos Subnacionais e Política Externa: O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

PAIVA, Cláudio César; TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–18, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.83857. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83857>. Acesso em: 30 maio. 2025.

PAQUIN, Stéphane. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 13, n. 3, 2018. DOI: 10.21530/ci.v13n3.2018.846. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/846>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 79, p. 199-214, 2014.

SILVA, Thyerrí José Cruz; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. O papel do Supremo Tribunal Federal para uma cultura constitucional do federalismo cooperativo sanitário. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 23, n. 92, p. 63-89, 2023.

SILVA, Luciana de Fátima; SANTOS, Maria Beatriz Farias. **A renovação do federalismo cooperativo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. In: Revista Procuradoria da

Câmara Municipal de São Paulo / Câmara Municipal de São Paulo – vol.7, n.1 (2019) – São Paulo: CMSP, 2019, p. 29-52.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

WINTER, Luis Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Cooperação regional, paradiplomacia e o Brasil. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 70, p. 363-386, 2022.