

O coronavírus e a necessidade dos tribunais de contas incentivarem o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro

Coronavirus and the need of courts of accounts to collaborate with the improvement of Brazilian cooperative federalism

Severiano José Costandrade de Aguiar¹
Júlio Edstron S. Santos²

RESUMO

Este paper acadêmico, por meio do método hipotético dedutivo e das técnicas de revisão bibliográfica e estudos de casos, busca responder se, além das suas funções constitucionais previstas principalmente nos artigos 70 e 71 da Constituição Republicana de 1988, seria possível que os tribunais de contas brasileiros, que são órgãos de controle autônomos, com alto grau de especialização e interdisciplinaridade, auxiliassem na proposição, elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, sob o paradigma do federalismo cooperativo? Traz como objetivo geral: apresentar uma nova via de atuação das cortes de contas nacionais. Objetivos específicos: demonstrar os principais efeitos da pandemia mundial causada pelo Covid-19, principalmente no Brasil; discutir o federalismo no Brasil. Os achados

1 Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí, pós-graduação em Administração da Educação pela Universidade de Brasília, em Direito Processual Civil pela Universidade Tiradentes e em Estudos de Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra da Universidade Federal do Tocantins. Doutor pela Universidad del Museo Social Argentino em Ciências Jurídicas e Sociais. No Tocantins, já ocupou diversos cargos de relevância, entre eles o de secretário de Desenvolvimento Comunitário de Palmas, coordenador do curso de Ciências Contábeis da Fundação Universidade do Tocantins, defensor público e procurador do estado, entre outros. A partir de 2000, passou a ocupar, cumulativamente, os cargos de presidente do Instituto Social Divino Espírito Santo (Prodivino) e de secretário estadual do Trabalho e Ação Social. E-mail: severiano@gmail.com

2 Professor do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público e da Uninassau de Palmas. Diretor-geral do Instituto de Contas do TCE-TO. Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Mestre em Direito Internacional Econômico pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UnICEUB. E-mail: edstron@yahoo.com.br

indicam que tribunais de contas podem municiar o agente público com dados e ferramentas que otimizem seus resultados, como por exemplo, a prática de ações de governança pública, ainda que os tribunais de contas auxiliem nas comunicações entre a União, estados-membros e Distrito Federal, otimizando a distribuição de recursos, minimizando equívocos administrativos e, se necessário, penalizando infrações dos gestores públicos que causem danos ao erário, sobretudo em momento de pandemia.

Palavras-Chave: Covid-19. Federalismo Cooperativo. Atuação dos Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This paper utilizes the hypothetical deductive method and the techniques of bibliographic review and case study to answer whether it would be possible for the Brazilian Courts of Accounts, which are autonomous control bodies with a high degree of specialization and interdisciplinarity, to assist in the proposition, elaboration, execution and evaluation under the paradigm of cooperative federalism beyond their constitutional functions provided primarily in Articles 70 and 71 of the Republican Constitution of 1988? The main objective of this study was to present a novel way of working for Brazilian Courts of Accounts. Specific objectives were to demonstrate the main effects of the global pandemic caused by COVID 19, mainly in Brazil; to discuss federalism in Brazil. The findings indicate that courts of accounts can provide data and tools to public agents in order to optimize their results, such as the practice of public governance actions, regardless of supporting role of the courts of accounts in the communication between the Union, the states and the Federal District, optimizing the distribution of resources, minimizing administrative misconceptions and, if necessary, punishing infractions of public managers causing damage to the treasury, especially in times of pandemic.

Keywords: Covid-19. Cooperative Federalism. Performance of the Courts of Accounts.

Recebido: 22-04-2020

Aprovado: 15-06-2020

1 INTRODUÇÃO

Além das suas funções constitucionais previstas principalmente nos artigos 70 e 71 da Constituição Republicana de 1988, seria possível que os tribunais de contas brasileiros, que são órgãos de controle autônomos, com alto grau de especialização e interdisciplinaridade, auxiliassem na proposição, elaboração, execução e avaliação de políticas públicas sob o paradigma do federalismo cooperativo?

Utilizando-se o método hipotético dedutivo e as técnicas de revisão bibliográfica e estudos de casos, será proposta uma nova via de atuação das cortes de contas nacionais para que, em situações de excepcionalidade, elas possam municiar o agente público com dados e ferramentas que otimizem seus resultados, como, por exemplo, a prática de ações de governança pública.

Por causa da Covid-19 e da falta de estrutura na área de saúde, a União decretou estado de calamidade, sendo seguida pelos estados-membros e, também, por diversos municípios, proporcionando condições para a alocação de recursos extraordinários e o descumprimento de previsões específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal, gerando ainda mais responsabilidades para os órgãos de controle.

A situação da gestão pública brasileira atual é ainda mais grave devido à pandemia de repercussões internacionais, infectando milhões de pessoas, ceifando a vida de milhares e paralisando o comércio internacional, causando uma onda de retrocesso econômico sem precedentes

neste século. No enfrentamento da crise, já foram editadas leis próprias pela União, com mecanismos específicos, além de ocorrerem constantes adaptações por meio de medidas provisórias, proporcionando segurança jurídica para os atos estatais que precisam ser tomados.

Para demonstrar os argumentos propostos, apontou-se os principais dados sobre o avanço do coronavírus colhidos na Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a pandemia Covid-19, no contexto mundial e nacional, vislumbrando que não há soluções simples para essa situação, que atinge pessoas jurídicas de direito público interno e externo. Em seguida, delineou-se os fundamentos do federalismo, do seu nascimento na teoria estadunidense à realidade centralizadora brasileira. Assim, desde a Constituição de 1891 até a atualidade, o Estado brasileiro é dividido em União, estados-membros, municípios e o Distrito Federal, cada um dotado de capacidades jurídicas próprias.

A concentração de competências e de recursos na União é doutrinariamente chamado de federalismo assimétrico, tendo em vista que não há uma distribuição equânime entre os entes federados. A divisão destas competências na Constituição de 1988 foi promovida de forma horizontal e com base no princípio da predominância do interesse. Em outras palavras, os municípios ocupam-se dos interesses locais, os estados-membros da regionalidade e a União cuida das necessidades nacionais. O Distrito Federal, nesse contexto, possui uma competência híbrida, unindo habilidades locais e regionais.

A visão da Constituição Cidadã de 1988 é da existência de um federalismo cooperativo. Nessa lente, há um dever de suporte dos entes federados, tendo como exemplo o exercício do direito fundamental à saúde, em que ocorre a distribuição de recursos entre os órgãos estatais e também com agentes públicos, privados e, ainda, de organismos sociais, como a entidades civis sem fins lucrativos, que estão presentes em mais de 80% das localidades brasileiras.

Para se combater a pandemia causada pela Covid-19, a União vem empenhando esforços financeiros e humanos, que podem ser acompanhados em tempo real ou online, no sítio eletrônico *Siga Brasil*,³ mantido pelo Senado Federal, que demonstra desde os valores planejados até os efetivamente pagos. Uma constatação é que, apesar da velocidade de alocação orçamentária, há um evidente hiato em sua execução, fato que precisa ser debatido e, conseqüentemente, corrigido.

A consideração inescapável é que os tribunais de contas, principalmente no atual cenário de calamidade pública, podem contribuir ainda mais na sedimentação de políticas públicas e na concretização dos direitos fundamentais, quando inúmeras ações emergenciais são efetivadas, então, faz-se relevante a função pedagógica dos tribunais para orientar os gestores.

2 A COVID-19 E O DESAFIO DE SE PROTEGER: O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

O início de 2020 trouxe um grande desafio para a humanidade. Todos os continentes regularmente habitados estão sofrendo por causa da crescente perda de vidas e são milhões de pessoas acometidas pela Covid-19. O crescimento desordenado do número de mortos desencadeou uma brusca paralização das atividades econômicas e financeiras em todo o planeta. Nesse cenário devastador, a Organização Mundial da Saúde (OMS), que é um organismo internacional ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil faz parte, tem emitido frequentes boletins on-line, demonstrando o íngreme aumento no número de pessoas infectadas e, também, de óbitos diários, constatando-se que,

Foram confirmados no mundo 2.074.529 casos de COVID-19 (82.967 novos em relação ao dia anterior) e 139.378 mortes (8.493 novas em relação ao dia anterior) até 17 de abril de 2020. O Brasil confirmou 33.682 casos confirmados e 2.141 mortes

3 O Siga Brasil pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <https://bit.ly/3dAPtVU>.

até a tarde do dia 17 de abril de 2020 (ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE, 2020b).

Apesar dos números preocupantes, o maior problema enfrentado por todos os países, principalmente por Estados em desenvolvimento como o Brasil, é que as projeções apontam que a cifra de infectados e mortos crescerá ainda mais, atacando pessoas fisicamente mais vulneráveis, tais como idosos e pessoas com comorbidades, ou seja, que já apresentam outras doenças que podem se potencializar mutuamente e provocar o agravamento. Então, são milhões de indivíduos em constante apreensão, tendo como grande preocupação a Covid-19, que é diferente das outras crises experimentadas.

Con una differenza, rispetto a tutte le tragedie del passato: il carattere globale delle catastrofi odierne, le quali colpiscono tutto il mondo, l'umanità intera, senza differenze di nazionalità, di cultura, di lingua, di religione e perfino di condizioni economiche e politiche (FERRAJOLI, 2020).⁴

Pelo fato de o Brasil ser signatário dos acordos internacionais que criaram e coordenam a OMS, suas recomendações têm força jurídica supralegal no ordenamento jurídico brasileiro e, para além de discussões de cunho ideológico, a experiência internacional no tratamento do coronavírus deve ser observada, como já orientou o internacionalista Valério Mazzuoli (2020).⁵

Uma constatação preliminar é que o coronavírus ganhou dimensão

4 Tradução livre: “Com uma diferença, em comparação com todas as tragédias do passado: o caráter global das catástrofes de hoje, que afetam o mundo inteiro, toda a humanidade, sem diferenças de nacionalidade, cultura, idioma, religião e até condições econômicas e políticas”.

5 O fato de desrespeitar as recomendações das organizações internacionais põe em xeque, objetivamente, a autoridade dos organismos de monitoramento e controle para a proteção da população mundial de pandemias como a que está em curso, uma vez que o mundo, há muito, não conhece fronteiras e a propagação de pessoa a pessoa é quase que instantânea. Por isso, não faz qualquer sentido o Estado participar de uma organização internacional – que, por sua vez, cria e põe em marcha determinado mecanismo de monitoramento e controle – se não for para seguir as suas recomendações e deliberações. Além do respeito que os Estados devem ter para com as recomendações e deliberações da OMS, é também importante que não fique a imagem do Estado internacionalmente maculada, como não cumpridor de suas obrigações internacionais relativas aos direitos humanos.

a partir de um surto na China no final do ano de 2019 e que se disseminou rapidamente devido às facilidades de transporte internacional, atingindo a todos. A OMS aponta como fatores que têm contribuído para uma maior vulnerabilidade mundial para surtos de doenças infecciosas, como a Covid-19, o crescimento populacional, maior urbanização, economia globalizada, popularização e maior rapidez das viagens, migração e mudanças climáticas.

Ainda, conforme a OMS/Opas, países mais pobres são mais suscetíveis e mais impactados pelas pandemias. Para além de problemas estruturais e financeiros, são locais onde existe mais desconfiança em relação a agentes de saúde e maior apego a crenças religiosas em detrimento da medicina.

A COVID 19 é uma doença infecciosa respiratória que pode causar, no ser humano, desde sintomas leves, como um resfriado, até complicações sérias como pneumonia, insuficiência respiratória e morte. É um vírus da espécie da família Coronaviridae, comum em mamíferos. Esse, em particular, tem a denominação de técnica de SARS-Cov2, e provavelmente é uma mutação de um vírus Corona existente em morcegos encontrados na província de Hubei, na China (ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE, 2020b).

Toda a sociedade brasileira deverá enfrentar rapidamente a questão de que “perante a crise pandêmica, se tem dificuldade em pensar a exceção em tempos excepcionais” (SANTOS, 2020, p. 5). Portanto, não há soluções fáceis, mas há urgência na tomada de posicionamentos racionais que minimize o sofrimento das pessoas. A grave situação pode ser demonstrada pelo espantoso fato de que a Covid-19 tem uma percentagem de expansão geométrica e se alastra rapidamente. O gráfico a seguir evidencia o problema.

Gráfico 1: Curva de crescimento do coronavírus no Brasil e no mundo



Fonte: Organização Panamericana de Saúde (2020b).

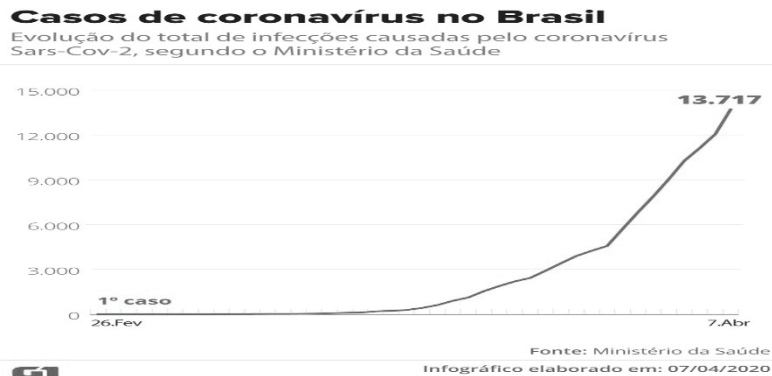
O Gráfico 1 apresenta o crescimento de casos do coronavírus em diversos países, seguindo os dias desde a primeira infecção, inclusive da China, que apresentou período mais longo. Segundo a Opas (2020b), a disseminação do coronavírus no Brasil segue o mesmo padrão dos países mais afetados.

Em contextualização contrafactual ou hipotética, o Brasil tem uma população estimada em 211.409.305 habitantes para o ano de 2020, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), e se aplicarmos a atual taxa de mortalidade, poderiam ocorrer até 4.651.004,71 óbitos. Por este cenário matemático hipotético (mas fundado na projeção de mortalidade e no cenário de ampla disseminação do vírus), a nação brasileira sofrerá enormes perdas de vidas. Porém, três pontos devem ser levados em conta frente a este problema causado pelo coronavírus. O primeiro é que, além dos falecimentos, todo o sistema de saúde público e privado será sobrecarregado, especialmente as unidades de tratamento intensivo (UTI), por pessoas que apresentarem sintomas graves da Covid-19. No

entanto, doenças como dengue, chikungunya e H1N1 continuam a causar vítimas que, também, precisarão de cuidados médicos e hospitalares em um sistema que beira o colapso. Por último, conforme a Nota Técnica ACD no 1/2020, o custo da pandemia exige um orçamento próprio, já conhecido como “orçamento de guerra”, que aumentará a dívida pública brasileira e, conseqüentemente, minguará recursos em outras áreas, como a educação e segurança.

Nota-se que a proliferação do coronavírus é mais preocupante em regiões mais pobres e periféricas, onde há péssimas condições de moradias e os índices de água tratada são muito baixos, sendo que “quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço”, segundo o site *Trata Brasil* (2020). Neste sentido, o gráfico a seguir, do início do mês de abril de 2020, sobre o acelerado crescimento do número de casos, suscita a preocupação de gestores públicos e da população em geral.

Gráfico 2: Evolução de casos de coronavírus no Brasil



Fonte: Brasil (2020b).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organização integrada à ONU, analisou em documento recente a situação econômica e financeira da América do Sul. E consta de seu relatório que “a

crise que a região está sofrendo neste ano de 2020, com uma queda do PIB de -5,3%, será a pior em toda a sua história. Para encontrar uma contração de magnitude comparável, é necessário retroceder à Grande Depressão de 1930 (-5%) ou mais ainda, até 1914 (-4,9%)” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2020). Nesse cenário, foi constatando forte retração econômica em toda a região, o que puxa milhões de pessoas para a linha da pobreza e centenas de milhares para a condição de pobreza extrema no ano de 2020. Frente a esse quadro difícil, na busca por minimizar os danos, a União promulgou a Lei nº 13.979/2020 que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. A lei visa especificamente efetivar os meios jurídicos para o combate o Covid-19, por isso, quando necessário, sofre constantes mudanças legislativas por meio de medidas provisórias para que se imprima maior velocidade às ações estatais, que devem ser tomadas tanto no âmbito sanitário quanto orçamentário.

Neste diapasão, a Lei nº 13.979/2020 trouxe novos parâmetros jurídicos que ainda se impõem aos operadores do direito, que devem interpretá-la à luz da constitucionalidade e da excepcionalidade do momento de pandemia global. Então, é certo que haverá pontos de vista jurídicos e judiciais antagônicos, mesmo porque ainda não há uma jurisprudência consolidada sobre o assunto.

Além da legislação específica, o Brasil decretou o estado de calamidade pública, sendo seguido por todos os estados-membros e pelo Distrito Federal. Como consequência foram flexibilizados dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, principalmente aqueles previsto no artigo 65⁶ para possibilitar a dilatação de gastos públicos. Por consequência, variados municípios, por meio de atos

6 “LRF – Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição” (BRASIL, 2000).

jurídicos complexos, vêm decretando estado de calamidade para combater a pandemia do coronavírus.

Já a Lei nº 13.979/2020, com as alterações feitas por medidas provisórias, tem alcance nacional para alterar consideravelmente os ritos de compras públicas, somando-se ainda à decretação do estado de calamidade pública, que também produz efeitos de flexibilização na lei de licitações, que deve ser acelerada para que os recursos necessários para o combate à Covid-19 cheguem rapidamente e não haja mais perda de vidas. Registre-se que esta situação impõe um grande desafio para gestores públicos que se responsabilizam pessoalmente por seus atos, e, também, para os órgãos de controle, tais como os tribunais de contas, que deverão continuar a zelar pelo uso escorreito do erário em um ambiente de calamidade pública.

O combate ao coronavírus tem ligação direta com o acesso ao direito fundamental à saúde e, portanto, a um direito social que carece de recursos para ser efetivo. Uma constatação é que tanto o sistema de saúde público quanto os planos privados já sofriam diversas críticas relacionadas à sua morosidade e, com a incidência da atual pandemia, tendem a ser mais questionados por pessoas, entidades sociais, grupos políticos e juristas.

O ponto é que somente a reunião de esforços de agentes estatais, privados e do Terceiro Setor pode resolver um problema de tal dimensão, sendo que, neste cenário, os tribunais de contas têm papel fundamental na indução de políticas públicas, inclusive na área de saúde, como demonstraram Sebastião de Castro e Renata de Castro (2020). Deixando uma pergunta que precisa ser respondida: de onde virão os recursos necessários para erradicar a Covid-19 do Brasil?

Este estudo conduz a proposta da necessidade de os socorros financeiro e humano à calamidade pública passarem por ações públicas, privadas e de entidades sociais, ou seja, as circunstâncias requerem a ordenação de esforços em um país de proporções continentais e com grave distorções distributivas, o que pode ocorrer por meio da aplicação do

federalismo cooperativo, que já se encontra consagrado na Constituição Republicana de 1988, tal como se demonstrará a seguir.

3 O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

“O Estado Federal indica, antes de tudo, uma forma de Estado” (DALLARI, 2015, p. 255). Logo, na gênese histórica, o federalismo é a forma de organização estatal adotada pelas treze colônias inglesas na América, que juntas venceram a guerra de independência contra a Inglaterra e, por meio de um plebiscito, escolheram a forma de Estado e as suas principais instituições com a constituição estadunidense de 1787. Um ponto que não deve ser esquecido é que a Constituição dos Estados Unidos da América e as pessoas que votaram pela sua promulgação foram muito influenciadas pelas ideias de Hamilton, Madison e Jay em suas publicações jornalísticas, que ficaram conhecidas como *Federalist paper*, ou O federalista⁷ (2003, p. 59), como é conhecido pelo público brasileiro.

“O Brasil, pois, ao constituir-se em Reino Unido a Portugal e Algarves com D. João VI e depois em Império independente, surgiu como um mosaico variado de províncias, cultural, política e, de certo modo, juridicamente diferenciadas” (TORRES, 2017, p. 145). O país teve um nascimento bem diverso do modelo estadunidense, tendo em vista que houve primeiro um poder central e, somente depois, o reconhecimento e desdobramento de competências para os estados-membros.

“Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central” (ARRETCHE, 2013, p. 65). No Brasil, historicamente, houve uma tensão entre o presidencialismo, que busca amealhar poder para a esfera central,⁸ e o federalismo, que busca descentralizar competências, desde a primeira república até o momento

7 Entre as numerosas vantagens que nos promete a União fundada em bons princípios, não há nenhuma que tanto mereça ser desenvolvida como a sua tendência a amortizar e reprimir a violência entre as facções.

8 Constatação feita por Ernest Hambloch, em seu livro Sua majestade o presidente do Brasil, ainda no exercício da primeira presidência da república brasileira.

atual de calamidade pública.

Do ponto de vista iminente jurídico, a doutrina nacional leciona que: “a análise do Estado Federal revela, desde logo, as singularidades e as complexidades de sua estrutura. O Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência de uma Constituição Federal” (BARACHO, 1997, p. 273). Demonstrando que há uma interseção entre os elementos jurídicos e, também, estruturais de um país que reconhece mais de um núcleo de poder político decisório, ou seja, a autonomia dos entes federados.

Durante todo o período imperial brasileiro, o Império era gerido de forma unitária. Portanto, havia um único centro de poder decisório e apenas um mínimo de desdobramento e poucas competências administrativas e judiciais relegadas às províncias e aos municípios, até mesmo porque vigorava o Poder Moderador, que garantia a manutenção do absolutismo imperial sobre o legislativo, executivo e judiciário.

En el pasado, la excesiva extensión de un territorio se oponía a una solución estatal de tipo unitario, así, por ejemplo, Brasil, tras la caída de la monarquía (1889), si transformó de Estado unitario en Estado federal. Sin embargo, el obstáculo de una gran extensión territorial puede ser hoy superado con la ayuda de los modernos medios de comunicación y transporte (LOEWENSTEIN, 1986, p. 355).

As ideias republicanas e federalistas circularam no Brasil desde a década de 1820, em plena repressão imperial,⁹ com a publicação de diversos jornais no Rio de Janeiro e em Pernambuco, com “a revolução de 7 de abril de 183 [...] trazendo à tona as ideias e as aspirações sufocadas pela reação monárquica, [o que] deu novamente azo ao princípio federativo para manifestar-se e expandir-se” (FERREIRA, 1954, p. 63). Ainda, com as manifestações parlamentares de Joaquim Nabuco e a união de esforços de republicanos e federalistas foi promulgado o *Manifesto republicano* em

9

Episódio histórico denominado de a Noite das Garrafadas, em 1831.

1870, que assim aduzia:

No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território (MIRANDA, 1960, p. 284).

No Brasil, o federalismo foi reconhecido com a Constituição de 1891, principalmente por influência do jurista Rui Barbosa (1946, p. 53) para quem: “a federação é o laço de unidade o *typo* normal da organização, livre da nação da imensidade e diversidade de um território como o nosso”. Fazendo-se a ressalva de que naquele momento eram entes federados apenas a União e os estados-membros.

O federalismo esteve presente em todas as constituições brasileiras republicanas, mesmo naquelas com comprovado déficit democrático, como a de 1937, analisada por Francisco Campos (1942), e a de 1967, doutrinada por Pontes de Miranda (1967, p. 317), que assim anotou: “cientificamente, o federalismo é o ponto hipoteticamente equidistante do unitarismo e do particularismo”.

O federalismo brasileiro, por ser uma adaptação do modelo estadunidense, geralmente é criticado por adotar uma posição de centralização de competências e, conseqüentemente, de recursos no ente nacional, em detrimento dos demais participantes do condomínio jurídico nacional, criando a figura do federalismo assimétrico. Comprova tal teoria a seguinte pesquisa de cunho orçamentário:

A partida, nos anos 1980, a cada R\$ 10 arrecadado, R\$ 8 iam para um bolo dividido entre estados e municípios e R\$ 2 ficavam com a União. Com passar do tempo, isso foi mudando, chegando na proporção de R\$ 10 arrecadados, a União só di-

vide R\$ 3. Isso gerou uma enorme dependência da União. A ordem era: te dou atribuições, mas não dou dinheiro, ponderou (GADÊLHA, 2019).

“É no federalismo de equilíbrio que se inspirou o constituinte federal brasileiro” (BARACHO, 1986, p. 281). Seguindo, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, houve o reconhecimento da existência de quatro entes federados, ou seja, a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, cada um deles com competências próprias, repartidas horizontalmente com base no princípio da predominância do interesse, como lecionou Lopes Filho (2019).

Daí a implantação do federalismo em três níveis: União, Estados-membros (e Distrito Federal) e Municípios, indicativo de maior descentralização administrativa e legislativa, sem que se abrisse mão do foco no planejamento de políticas públicas pelo Governo Central (MARRAFON, 2014, p. 111).

“No modelo federal, verifica-se, numa palavra, a descentralização política, que corresponde ao mais alto grau de descentralização” (ALMEIDA, 2015, p. 11). Nesta linha de pensamento científico, todos os membros do condomínio jurídico brasileiro têm autonomia administrativa, política e legislativa, que devem ser respeitadas.

O federalismo atua em duas dimensões, a primeira é que cada um dos entes tem a sua própria área de atuação, sendo guiado pelo princípio da predominância do interesse. Portanto, os municípios agem pelo interesse local, os estados-membros atuam em prol da sua região e a União zela pelos preceitos nacionais. O Distrito Federal tem competência híbrida, acumulando as previsões jurídicas municipais e estaduais. Já a segunda dimensão é a cooperação entre os entes federados, gerando uma rede de proteção tanto para os órgãos estatais quanto para os cidadãos.

Em síntese, “a definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo

central (a União) e os governos regionais” (COSER, 2008, p. 942). Neste contexto, o ponto nevrálgico do federalismo é a repartição de competências entre os entes federados, com o máximo de horizontalidade possível na distribuição de competências.¹⁰ Percebe-se que:

o federalismo tem sido aplicado para alcançar finalidades políticas em quatro níveis distintos. São eles, em ordem ascendente: (1) instituir arranjos políticos funcionais; (2) criar uma comunidade política funcional; (3) estabelecer uma comunidade política justa; e (4) alcançar uma ordem moral justa. Em parte, a variedade de formas federativas pode ser relacionada a estas quatro finalidades (ELAZAR, 2011, p. 38).

A distribuição de competências determina uma constante comunicação entre todos os entes federados para que nenhum deles invada a competência do outro, gerando flagrante inconstitucionalidade, mas também para que sejam prestados os devidos auxílios, como ocorre nos seguintes casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal:

Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável (BRASIL, 2006a).

Seguindo, o direito e o acesso à saúde também são de competência

10 “Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competência próprias da ordem central, mediante delegação” (ALMEIDA, 2015, p. 58).

comum a todos os entes federais; logo, cada um em sua área de atuação deve agir para que este preceito constitucional seja concretizado, sobretudo em um momento de pandemia mundial, como está ocorrendo, com os profissionais e aparelhos de saúde sobrecarregados.

“A Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, principalmente nos art. 23 e 24, ao definir as competências comuns e concorrentes, de forma que todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição” (TAVARES, 2009, p. 25). A competência comum é aquela que pode ser exercida simultaneamente por qualquer um dos entes federados; logo, ela demonstra que há uma propensão de cooperação entre a União, estados-membros, municípios e o Distrito Federal, para a manutenção do patrimônio comum, como as obras de arte ou estruturas históricas.

Neste diapasão, o STF sentenciou, gerando repercussão geral no caso analisado:

O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente (BRASIL, 2015).

Relembra-se que o direito à saúde a partir do plano constitucional, com diversas normas em âmbito supralegal ratificadas pelo Brasil como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto de San José da Costa Rica, ramifica-se em um sistema complexo, com repasse mínimos constitucionais que devem ser geridos por fundos próprios com a participação de agentes locais que (pelo menos teoricamente) conhecem as necessidades locais.

Ainda, com a Constituição Cidadã de 1988 houve a elevação do direito à saúde aos píncaros fundamentais e universais, ou seja, qualquer pessoa deve ser atendida, indiferentemente de sua condição social, princi-

palmente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), formado por unidades públicas e privadas que recebem a concessão de serviços públicos e, logo, regem-se por regime jurídico próprio, calcado na proteção da vida humana.

Há também de se lembrar que o Estado incentiva as entidades sociais a contribuírem com as ações de saúde, por meio de contribuições sociais e renúncias de receitas. Como resultado, mais de 80% dos municípios brasileiros são atendidos pelas Santas Casas de Caridade, conforme relatório do Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (2016). Portanto, a saúde pública brasileira convive com mais de um modelo de efetivação da proteção às pessoas e, conseqüentemente, de utilização do erário.

De encontro com as pesquisas de Peter Häberle (2003) sobre o Estado constitucional cooperativo (2003), as distribuições das competências proporcionam condições para que haja um federalismo cooperativo, ou seja, ocorra uma intercomunicação entre os entes envolvidos em relações de suporte mútuo, balizadas, é claro, pelo princípio da predominância do interesse.

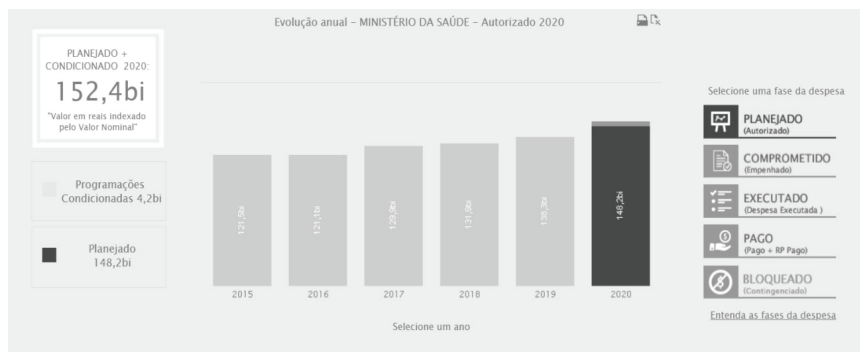
No caso brasileiro, o federalismo cooperativo se opera por competências concorrentes, delegadas e comuns. Quando as partes federativas agem de maneira concorrente no exercício de competências legislativa, haverá uma distribuição de esfera de atuação a ser exercida por parte de cada seguimento de maneira autônoma, ainda que dentro da mesma matéria (LOPES FILHO, 2019, p. 111).

“O federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo” (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, p. 18). Essa modalidade adapta-se à realidade de um sistema que compreende mais de um centro decisório e no qual os problemas podem ser bem diferentes uns dos outros.

Uma amostra da relevância do direito e do acesso à saúde no Brasil

são os valores planejados pela União para o Ministério da Saúde, descontados aqueles indicados para o Fundo Nacional de Saúde e também de emendas parlamentares.

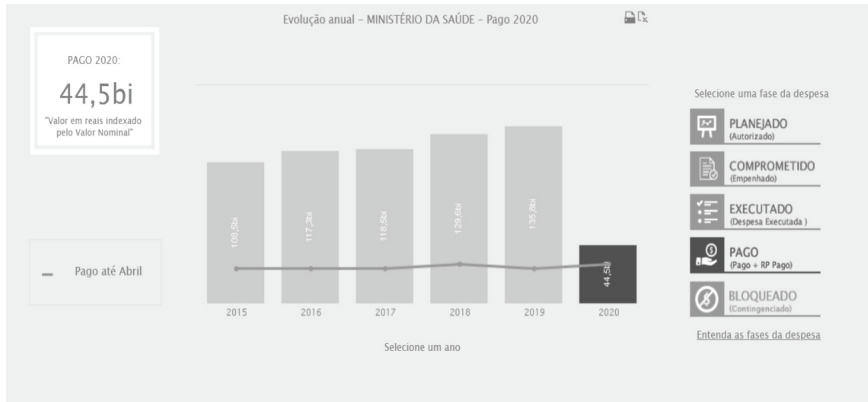
Gráfico 3: Planejamento condicionado 2020



Fonte: Brasil (2020c).

Contudo, o mesmo sítio eletrônico aponta que há uma considerável diferença entre os valores orçados e aqueles pagos, como mostra o gráfico a seguir, ou seja, durante o procedimento administrativo ocorreu alguma frustração do feito, com o contingenciamento de recursos ou mesmo problemas durante o processo licitatório. Lembra-se que a diferença entre o valor orçado e o efetivamente pago causa dificuldades na construção de políticas públicas que requerem recursos do erário e, por meio delas, é que são concretizados direitos essenciais como a saúde.

Gráfico 4: Valor pago – Ministério da Saúde 2020

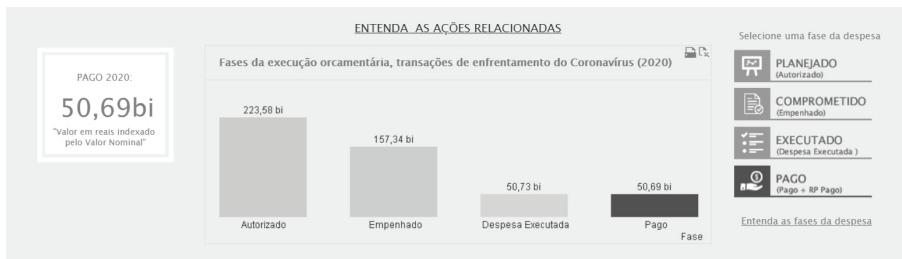


Fonte: Brasil (2020c).

Compreende-se que há uma diferença de R\$ 107,9 bilhões de reais entre o orçado e o efetivamente pago, sendo que este valor se refere apenas ao montante indicado pela União, mas traz severos reflexos para os estados-membros, municípios e o Distrito Federal, que dependem de recursos financeiros da União, situação que é agravada pela pandemia de Covid-19. Mais ainda, a demora na transferência de recursos orçamentários asfixia condições para o tratamento de outras moléstias, como já relatado neste texto.

Especificamente para as ações de combate à Covid-19, o site *Siga Brasil*, que é um portal de acompanhamento orçamentário mantido pelo Senado Federal, aponta em tempo real, na plataforma on-line, os recursos federais que estão sendo dispendidos para esta ação específica. Foram destinados, especificamente, contra o coronavírus, os seguintes valores:

Figura 5: Fases de execução orçamentária, transações de enfrentamento ao coronavírus em 2020

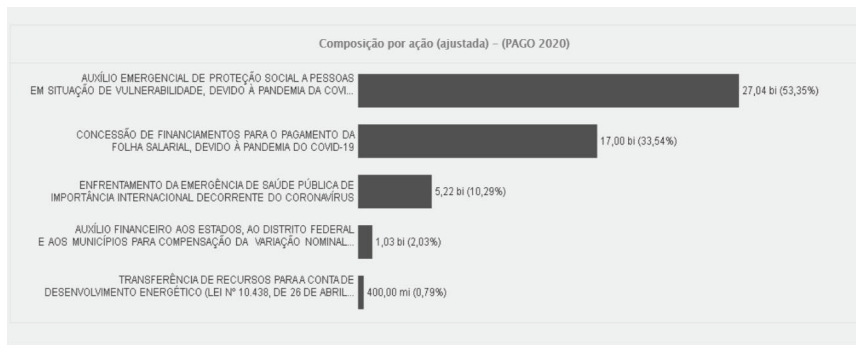


Fonte: Brasil (2020c).

Os dados orçamentários foram gestados em apenas três meses de ação, sendo, portanto, uma virtude contida na indicação de vultosos recursos de mais de 223 bilhões de reais. Porém, não se deve deixar de perceber que há um hiato entre o autorizado e o efetivamente pago de mais de 300%, mesmo com a edição de leis e medidas provisórias que flexibilizaram os processos de contratação pública.

Mais um ponto que o portal *Siga Brasil* indica são as ações específicas que foram realizadas com os valores orçados e pagos, tal como sintetizados no gráfico a seguir.

Figura 6: Composição por ação ajustada – (pago 2020)



Fonte: Brasil (2020c).

Pelos dados orçamentários apresentados, torna-se claro que os maiores valores dispendidos foram utilizados para o pagamento emergencial de profissionais, que são necessários neste momento. Contudo, também transparece a falta de planejamento para debelar os focos de contaminação e de produções científicas que criem procedimentos e medicamentos que atenuem ou curem a Covid-19.

Em síntese, o federalismo está presente na história constitucional brasileira desde a primeira Constituição Republicana de 1891. No entanto, esta técnica de organização estatal possui virtudes e, ao mesmo tempo, grandes dificuldades. Principalmente, a vertente do federalismo cooperativo, que é aquela que dialoga com as competências constitucionais e busca otimizar os recursos públicos em prol da concretização dos direitos fundamentais.

4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O FEDERALISMO COOPERATIVO

Os tribunais de contas são estruturas constitucionais republicanas com expressa previsão constitucional e têm uma missão especial à luz do Estado democrático de direito, qual seja, zelar pela eficiente aplicação dos recursos financeiros dos entes federados, implantando instrumentos de governança e tecnologia em sua atuação.

As cortes de contas tiveram previsão expressa em todas as constituições republicanas, especialmente na de 1988, principalmente em seus artigos 70 e 71 e com reconhecimento jurisprudencial¹¹ pacífico pelo Su-

¹¹ “Conflito de atribuição inexistente: ministro de Estado dos Transportes e TCU: áreas de atuação diversas e inconfundíveis. A atuação do TCU no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre de controle interno insito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional (CF, art. 70). O poder outorgado pelo legislador ao TCU, de declarar, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal (art. 46 da Lei 8.443/1992), não se confunde com o dispositivo da Lei das Licitações (art. 87), que – dirigido apenas aos altos cargos do Poder Executivo dos entes federativos (§ 3º) – é restrito ao controle interno da administração pública e de aplicação mais abrangente. Não se exime, sob essa perspectiva, a autoridade administrativa sujeita ao controle externo de cumprir as determinações do Tribunal de Contas, sob pena de submeter-se às sanções cabíveis” (BRASIL, 2006b).

premo Tribunal Federal, cabendo-lhes ainda “o acompanhamento dos resultados do orçamento com foco na eficiência dos gastos públicos que tem ganhado relevo por intermédio do chamado *Performance Budget*” (AZEVEDO, 2016, p. 61).

Frente ao atual desafio da Covid-19, que avança todos os dias sobre a sociedade brasileira, espera-se uma administração pública que cumpra os princípios constitucionais e na qual haja integração com os diversos seguimentos sociais, comunicando-se com agentes estatais, privados e do Terceiro Setor. “Esta noção de Estado em rede implica na interação dos diversos entes integrantes da estrutura político-administrativa do Estado com os outros entes nacionais e internacionais”, tal como instruiu Bruno Miragem (2017, p. 39).

Entretanto, à espécie *federalismo cooperativo* não pode ser designada a simples cooperação genérica entre União e Estados-membros – é muito mais do que apenas isso. Um Estado, ao ter esta característica, significa que possui uma série de formas especiais de relação entre as instâncias estatais, seu fundamento básico é o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado. Os programas que isso visa passam a não mais ser apenas nacionais, mas também regionais e locais, envolvendo os variados entes federados (HAMBLOCH, 2000, p. 2).

Além da atuação em rede, o Estado e a administração pública devem zelar pela manutenção da democracia e, principalmente, pela efetivação do Estado democrático de direito que, por meio de instrumentos participativos, deve construir a base dos direitos, deveres e garantias fundamentais, como apontou Moreira Neto (2019), enquanto paradigma para o direito administrativo no século XXI, alinhado ao modelo do federalismo cooperativo.

Para que o Estado sedimente o seu paradigma democrático, é necessária uma administração pública participativa, tendo como parâmetro doutrinário a noção de que: “administrar indica gerir, zelar, enfim uma ação

dinâmica de supervisão”, bem como descreveu Carvalho Filho (2019, p. 11), ou, ainda, nas lições de Juarez Freitas (2019): “o Estado Democrático, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública”.

É necessário que os tribunais de contas auxiliem nas intercomunicações entre a União, estados-membros e Distrito Federal, otimizando a distribuição de recursos, minimizando equívocos administrativos e, se necessário, penalizando infrações dos gestores públicos que causem danos ao erário, sobretudo em momento de pandemia. Distinguindo que: “o aprofundamento acerca da compreensão das funções estatais permeia a doutrina jurídica contemporânea, porquanto faz-se imperiosa a distinção funcional no Estado hipercomplexo, formado por atribuições específicas” (PAULA; GUERRA, 2012, p. 94).

No tocante à supervisão dos recursos públicos, há uma série de controles internos e externos que visam cuidar da aplicação quantitativa e qualitativa dos recursos públicos. Neste diapasão, os tribunais de contas exercem uma função técnica de apreciação das contas públicas, cuidando da regularidade, corrigindo distorções e fomentando a participação da sociedade por meio do controle social, não se olvidando que:

O âmbito operacional implica na análise das atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Sua atuação e o desenvolvimento de suas atividades gerenciais objetivando chegar a uma finalidade de interesse público (SCAFF; SCAFF, 2019, p. 1.254).

Diferentemente do vetusto modelo absolutista em que a vontade do governante era a lei, consagrado na frase de Luiz XIV “L’État c’est moi”, reconhece-se que, na atualidade, “não existe democracia sem controle. “Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente [...] se sujeita a múltiplos controles” (LIMA, 2019,

p. 2). Porque o detentor de qualquer parcela de poder estatal não o exerce em seu nome, mas, sim, em prol do povo e de seus administrados. Todo agente público é um escravo do Direito,¹² sendo esta a posição do jurista italiano Sabino Cassese (2019, p. 8), para quem:

Di qui un malessere del diritto amministrativo, che è sostanzialmente discrezionalità, adattamento continuo dell'amministrare alla realtà, non meccanica applicazione di norme. Così si produce un irrigidimento dell'amministrazione, una riduzione del suo potere di decisione, e la necessità di altre leggi per modificare quelle precedenti, con un continuo ampliamento dell'area legislativa, senza tuttavia aumentare l'imparzialità dell'amministrazione, anzi riducendola.¹³

A administração pública contemporânea, portanto, deve estar atenta a aplicações contínuas de adaptações necessárias para que ela seja efetiva, tanto no sentido de se relacionar com novas interpretações da própria lei, mas principalmente quanto à realidade. Como exemplo palpável, a noção de que também cabe aos tribunais de contas auxiliar na superação desses impasses, já que as competências constitucionais dos entes federados não são estanques, mas comunicativas e cooperativas.

Por sua posição transdisciplinar, os tribunais de contas podem atuar como indutores de políticas públicas, por serem órgãos autônomos com capacidade multidisciplinar para analisar a criação e aplicação de políticas públicas. Podem tornar-se, desta maneira, uma ferramenta de vanguarda para auxiliar na construção do federalismo cooperativo, uma vez que recursos, bens e interesses públicos transitam entre a União, os Estados-membros e os municípios, como, por exemplo, a distribuição de recursos da saúde que são necessários a todos os entes federados.

12 Com isso, evidencia-se a noção de que o agente público não é um normativista de séculos passados, mas está em consonância com o ordenamento jurídico.

13 Tradução livre: "Daí um mal-estar no direito administrativo, que é basicamente discricção, adaptação contínua da administração à realidade, e não aplicação mecânica de regras. Isso produz um endurecimento da administração, uma redução de seu poder de decisão e a necessidade de outras leis modificarem as anteriores, com uma expansão contínua da área legislativa, sem, contudo, aumentar a imparcialidade da administração, reduzindo-a de fato".

Mais especificamente, os recursos para o combate à Covid-19 transitam entre os entes estatais e devem ser otimizados e, principalmente, direcionados para a aplicação do erário em ações estatais eficazes, mas sem cercear o poder decisório lícito e legítimo do gestor público. Porém, uma discussão mais sofisticada é o reconhecimento que, ao lado do Poder Legislativo, os tribunais de contas exercem o controle externo da administração pública e, por terem maior aparelhamento técnico, devem, além de fiscalizar, direcionar a utilização do erário e a construção de políticas públicas, como demonstraram Sebastião de Castro e Renata de Castro (2020).

Anota-se que auxiliar na concepção, aplicação e avaliação de políticas públicas não significa diminuir a discricionariedade administrativa ou atenuar a legitimidade do sufrágio. A escolha é do administrador público, porém os tribunais de contas podem municiar o agente público com dados e ferramentas que otimizem seus resultados, como, por exemplo, a prática de ações de governança pública.

Além de serem instituições garantidoras da República e da democracia, os Tribunais de Contas brasileiros precisam dar mais esse passo institucional, sabendo que as políticas públicas existem para que o Estado possa cumprir os seus objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional e diminuir as desigualdades sociais e regionais (PASCOAL, 2019, p. 100).

Um exemplo dessas ações é a execução pelo Tribunal de Contas do estado do Tocantins, do Sistema de Fiscalização de Gestão (SFG), que realiza o cruzamento de dados fornecidos pelos agentes públicos e aponta discrepâncias, emitindo um alerta eletrônico que integra diversificadas áreas da corte de contas, possibilitando a comunicação on-line com o gestor, que poderá prosseguir com suas ações ou corrigir algum equívoco administrativo.

A necessidade de adaptações contínuas dos serviços prestados pelos tribunais de contas, como pressuposto de cumprimento do princípio cons-

titucional da eficiência, é necessária para que haja uma intercomunicação, com cada vez mais utilização de instrumentos tecnológicos, entre este órgão de controle e a sociedade civil organizada que, em última instância, é a destinatária das políticas públicas e dos direitos fundamentais, tal como doutrinaram Costrandade, Gomellir e Santos (2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento atual é de crise. Uma pandemia de proporções mundiais, com milhões de pessoas doentes por causa da Covid-19 e centenas de milhares que perderam suas vidas. O maior problema é que o número de pessoas infectadas com o coronavírus cresce rapidamente. A OMS, organismo internacional vinculado à ONU, está expedindo recomendações, até mesmo no sentido de que os países se utilizem do isolamento social como medida de combate à pandemia da Covid-19.

No Brasil, o número de pessoas que estão doentes por causa da Covid-19 cresce geometricamente, todos os estados-membros já registraram óbitos e o sistema de saúde, formado por entidades públicas, privadas ou sociais, já começou a se sobrecarregar. Frente ao atual quadro complexo, este trabalho acadêmico, elaborado com base no método hipotético dedutivo e nas técnicas de revisão bibliográfica e estudo de caso, demonstrou a possibilidade de os tribunais de contas auxiliarem no aprimoramento do federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988.

Para tanto, foi apontado os principais dados sobre a Covid-19 no Brasil e no mundo, deixando claro que esta é a maior pandemia deste século. Chamando a atenção para velocidade de contaminação, uma vez que, em pouco mais de quatro meses, há milhões de pessoas contaminadas no mundo inteiro e, pior, o número cresce rapidamente em proporções geométricas e no ritmo da globalização.

Em seguida, foram apresentados os fundamentos do federalismo, que de maneira sintética pode ser descrito como uma forma de Estado

em que há a distribuição de competências entre os entes federados. Este modelo surgiu na formação dos Estado Unidos da América e foi adaptado no Brasil pela influência de Rui Barbosa na primeira constituição republicana, de 1891. Com a Constituição de 1988, houve a distribuição horizontal de competências reconhecendo que a União, estados-membros, municípios e o Distrito Federal foram dotados de um conjunto de habilidades com fulcro no princípio da predominância do interesse, ou seja, local, regional ou nacional.

O federalismo, além de distribuir competências próprias aos entes federados, também estabelece uma rede de proteção a todos os envolvidos, neste sentido, há um federalismo cooperativo, momento em que ocorre o exercício comum das atribuições de todas as pessoas jurídicas de direito público interno. Um dos maiores exemplos do exercício simultâneo de responsabilidades estatais é a saúde, que conta com recursos e atribuições sincronizadas da União, estados-membros e dos municípios, inclusive para o combate à Covid-19.

O argumento central é que, no federalismo cooperativo, os tribunais de contas, que têm missão constitucional de zelar pelo erário, podem auxiliar nas relações intergovernamentais para a execução dos orçamentos que precisam ser utilizados, tal como os gastos previsto para o combate à Covid-19 que perpassam todos os entes federados.

O ponto nevrálgico é que, enquanto órgão autônomo e especializado, os tribunais de contas podem atuar no auxílio do planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, sem ter a pretensão de substituir o gestor, que é legitimado pelo sufrágio; mas, pelo contrário, fornecendo informações para que o administrador público possa tomar decisões mais precisas, fortalecendo, desta maneira, o federalismo cooperativo, a realização de políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2015.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

AZEVEDO, J. M. Tribunais de contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 16, n. 184, p. 29-67, 2016.

BARACHO, J. A. O. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARACHO, J. A. O. Teoria geral do constitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 23, n. 91, p. 5-62, 1986.

BARBOSA, R. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. v. 17, t. 1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Gráfica do Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2NwGpa0>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3duaTDT>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.544. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 28 jun. 2006. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 17 nov. 2006a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.606. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 21-set. 2006. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 27 out. 2006b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 855.178. Rel. Min. Luiz Fux, j. 5 mar. 2015. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 16 mar. 2015, tema 793.

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**: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VINILr>. Acesso em: 1º mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. **Ministério da Saúde**, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/38J9Yih>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Siga Brasil. Painel do cidadão: Coronavírus - enfrentamento da pandemia de Covid-19. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3ehGFo3>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CAMPOS, F. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1942.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

CASTRO, S. H. R.; CASTRO, R. Para (muito) além de um tribunal de contas: da conformidade à predição. In: LIMA, E. C. P. (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 367-376.

CASSESE, S. Che cosa resta dell'amministrazione pubblica? **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Rome, n. 1, p. 1-11, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3dyR8v5>. Acesso em: 10 mar. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Pandemia levará à maior contração da atividade econômica na história a América Latina e Caribe. **Organização das Nações Unidas Brasil**, São Paulo, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Nt3GJE>. Acesso em: 10 mar. 2020.

COSER, I. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2B2nz89>. Acesso em: 10 mar. 2020.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 8, p. 14-23, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/31lveJd>. Acesso em: 20 mar. 2020.

COSTA ANDRADE, S. J.; GOMELLIR, D. A.; SANTOS, J. E. S. A administração pública brasileira entre a infantilização e o experimentalismo democrático: uma análise do desafio do século XXI da necessidade de se aprimorar o diálogo entre os tribunais de contas e a sociedade civil organizada. In: LIMA, E. C. P. (coord.). **Tribunal de Contas do Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 377-398.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ELAZAR, D. J. Federalismo como meio e como fim. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, p. 19-52, 2011

FERRAJOLI, L. Il virus mette la globalizzazione con i piedi per terra. **II Manifesto**, Rome, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NvGjzf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FERREIRA, W. M. **História do Direito Constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1954.

FÓRUM NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS. A contrapartida do setor filantrópico para o Brasil. **Fonif**, [s. l.], 3 out. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3dw1BY5>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FREITAS, J. R. A. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GADÊLHA, U. O apelo por autonomia no pacto federativo brasileiro. **Folha de Pernambuco**, Recife, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Babmhz>. Acesso em: 27 jan. 2019.

HÄBERLE, P. **El estado constitucional**. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HAMBLOCH, E. **Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil Constitucional 1889-1934**. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Tradução H. M. Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HORTA, R. M. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil e das unidades da federação. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3g0pY1S>. Acesso em: 1 mar. 2019.

LIMA, L. H. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. São Paulo: Método, 2019.

LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1986.

LOPES FILHO, J. M. **Competências federativas**: na constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARRAFON, A. Federalismo brasileiro: reflexões em tono da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLÈVE, C. M. (org.). **Direito constitucional brasileiro, vol. II**: organização do estado e dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 111-118.

MAZZUOLI, V. O. As determinações da OMS são vinculantes ao Brasil? **GEN Jurídico**, São Paulo, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i4Kikz>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MIRAGEM, B. **Anova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MIRANDA, P. **Comentários à Constituição de 1967**: vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MIRANDA, P. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. t. 1.

MOREIRA NETO, D. F. **O direito administrativo no século XXXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. **Opas Brasil**, Brasília, DF, 30 jan. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2B8NESI>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). **Opas Brasil**, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2Yy8Eez>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. COVID-19 – Doença causada pelo coronavírus 2019. **Opas Brasil**, Brasília, DF, 2020c. Disponível: <https://bit.ly/2CzVRQe>. Acesso em: 12 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Recomendações OPAS/OMS. **Opas Brasil**, Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/31g9y11>. Acesso em: 13 abr. 2020.

PASCOAL, V. **Uma nova primavera para os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PAULA, D. M.; GUERRA, E. M. A função jurisdicional dos tribunais de contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 56-97, 2012.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Lisboa: Almedina, 2020.

SCAFF, F. F.; SCAFF, L. C. M. Da fiscalização, contábil, financeira e orçamentária, art. 70 ao 75. *In*: CANOTILHO, J. J. et al. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 1166-1175.

SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DO INMETRO. Crise COVID-19 e estratégias de transição para a normalidade. **ASMETRO-SN**, Duque de Caxias, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Z71g96>. Acesso em: 10 mar. 2020.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

TORRES, J. C. O. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.

TRATA BRASIL. Principais estatísticas. **Trata Brasil**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NyIHpW>. Acesso em: 10 abr. 2020.