

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO

Débora Sangalli Zardin

**OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO  
COOPERATIVO NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DAS  
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS MATERIAIS COMUNS**

Santa Maria, RS  
2016

**Débora Sangalli Zardin**

**OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO  
BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS  
MATERIAIS COMUNS**

Monografia de Graduação apresentada ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de  
Santa Maria (UFSM, RS), como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Bacharel em  
Direito.**

Orientadora: Prof. Dra. Valéria Ribas do Nascimento

**Santa Maria, RS  
2016**

**Débora Sangalli Zardin**

**OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO  
BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS  
MATERIAIS COMUNS**

Monografia de Graduação apresentada ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de  
Santa Maria (UFSM, RS), como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Bacharel em  
Direito.**

**Aprovado em dezembro de 2016:**

**Prof. Dra Valéria Ribas do Nascimento**  
(Presidente/Orientador)

**Prof. Dra Andrea Nárriman Cezne**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

**Prof. Me. Janaína Soares Schorr**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, RS  
2016

## RESUMO

### **OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS MATERIAIS COMUNS**

AUTOR: Débora Sangalli Zardin

ORIENTADORA: Valéria Ribas do Nascimento

A Constituição Federal de 1988 consagrou o modelo de federalismo cooperativo no Brasil, que se caracteriza pela descentralização de poder, autonomia político-administrativa dos entes federados e distribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos. Contudo, em que pese as boas intenções do Constituinte ao adotar o modelo cooperativo de federação, a tradição brasileira de concentração de poderes na União em detrimento da autonomia federativa dos Entes Federados, somada as peculiaridades regionais, impedem a consolidação da cooperação entre os Entes Federativos. Como reflexo dessa realidade nacional as competências materiais comuns para a consecução dos direitos fundamentais sociais por demandarem ação cooperativa e harmônica entre as esferas de poder enfrentam desafios para serem efetivadas. Diante desse cenário, desenvolve-se o presente estudo com o objetivo de apontar algumas das dificuldades que a federação enfrenta para efetivar as competências materiais comuns a partir da cooperação entre os Entes Federativos e de apresentar possíveis caminhos que a doutrina considera viáveis para superar a crise federativa brasileira. Para a execução dessa pesquisa aplicou-se o método de abordagem dedutivo e os métodos de procedimento monográfico e histórico. Ao fim do estudo, a conclusão é que a Constituição Federal apresenta instrumentos suficientes para que haja cooperação entre os Entes Federativos, faltando apenas boa-vontade de seus governantes em manter relações intergovernamentais colaborativas para a consecução do equilíbrio desenvolvimentista, do bem-estar em âmbito nacional e dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Entes federativos. Constituição Federal. Competências comuns. Competências concorrentes.

## ABSTRACT

### CHALLENGES TO THE CONSOLIDATION OF COOPERATIVE FEDERALISM IN BRAZIL: A READING FROM THE CONSTITUTIONAL COMPETENCES COMMON MATERIALS

AUTHOR: Débora Sangalli Zardin  
ADVISOR: Valéria Ribas do Nascimento

The Federal Constitution of 1988 enshrined the model of cooperative federalism in Brazil, which is characterized by decentralization of power, political-administrative autonomy of federated entities, and distribution of common and competing competencies among federative entities. However, despite the good intentions of the Constituent Assembly in adopting the cooperative model of federation, the Brazilian tradition of powers concentration in the Union to the detriment of the federal autonomy of the Federated States, together with the regional peculiarities, prevent the consolidation of cooperation between the Federative Entities. As a reflection of this national reality, the common material competences for the achievement of fundamental social rights for demanding cooperative and harmonious action between the spheres of power face challenges to be realized. Given this scenario, the present study is developed with the aim of pointing out some difficulties that the federation faces to realize common material competences starting from the cooperation between the Federative Institutions, and present possible ways that the doctrine considers viable to overcome the Brazilian federative crisis. For this, we use the deductive approach and methods of historical and monographic procedure. At the end, the conclusion was that the Federal Constitution presents enough instruments for cooperation between the Federative Entities, lacking only goodwill of its rulers in keep collaborative intergovernmental relations for the achievement of developmental balance, well-being in scope National and fundamental social rights.

**Keywords:** Cooperative Federalism. Federative Entities. Federal Constitution. Common Competences. Competitive Skills.

## SUMÁRIO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1</b> | <b>DO FEDERALISMO CLÁSSICO NORTE-AMERICANO AO<br/>FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO: ORIGENS DO ESTADO FEDERAL<br/>BRASILEIRO.....</b>                                    | <b>9</b>  |
| 1.1      | AS ORIGENS DO ESTADO FEDERAL CLÁSSICO: UMA VISÃO<br>INTRODUTÓRIA.....   | 9         |
| 1.2      | DA ADOÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO DE IMITAÇÃO PELO<br>BRASIL AO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO<br>FEDERAL DE 1988: A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS..... | 20        |
| <b>2</b> | <b>A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA CRFB-88<br/>COMO MEIO PARA EFETIVIDADE DAS COMPETÊNCIAS MATERIAIS<br/>COMUNS.....</b>                               | <b>30</b> |
| 2.1      | OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA COOPERATIVO<br>ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS PARA EFETIVAÇÃO DAS AÇÕES<br>POSITIVAS ESTATAIS DE COMPETÊNCIA COMUM.....      | 30        |
| 2.2      | OS CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO DE<br>COOPERAÇÃO NO BRASIL: SOLUÇÕES DOCTRINÁRIAS.....   | 43        |
| 2.2.1    | <b>O Federalismo Assimétrico.....</b>   | <b>44</b> |
| 2.2.1    | <b>O Federalismo Político Intergovernamental.....</b>   | <b>47</b> |
| 2.2.3    | <b>O Federalismo das Regiões.....</b>   | <b>49</b> |
|          | <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>52</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>55</b> |

## INTRODUÇÃO

O federalismo cooperativo representa hoje a mais moderna forma de Estado, sendo o sistema adotado por diversos Estados Nacionais, pois permite uma maior descentralização de poder, com a concessão de autonomia federativa aos entes federados e distribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos.

Essas características dariam ao federalismo cooperativo os instrumentos necessários para o desenvolvimento político-social de todas as regiões territoriais do Estado, pois com maior autonomia dos entes federados, esses poderiam conhecer as demandas sociais da sua população e a partir daí programar ações positivas (políticas públicas) visando ao desenvolvimento e a consecução dos direitos fundamentais sociais que são o objetivo dos modernos Estados Democráticos de Direito.

Contudo, em que pese as boas intenções do Constituinte brasileiro ao consagrar expressamente na Constituição Federal de 1988 o federalismo cooperativo como instrumento para, a partir da colaboração entre os entes federativos, alcançar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional com a efetivação dos direitos fundamentais sociais (art. 23, *caput* e parágrafo único), tem-se um distanciamento substancial entre a *forma* e a efetividade da norma na sociedade brasileira.

As razões para a não consolidação do federalismo cooperativo no Brasil são de ordem estrutural, remontam a formação histórica do Estado Federal brasileiro, marcado por pouca autonomia federativa aos entes federados e extrema concentração de competências na União \_ situação essa que perdura no Brasil até os dias atuais, apesar da Constituição Federal de 1988 prever expressamente a autonomia político-administrativa a todas as esferas de poder (art. 18).

Diante desse cenário, desenvolve-se o presente estudo com o objetivo de apontar algumas das dificuldades que o arranjo federativo enfrenta na busca pela consolidação da cooperação entre os entes federativos, conforme previsto no parágrafo único do art. 23 da CRFB-88. E ainda, apresentar possíveis soluções que os estudiosos do tema consideram como viáveis para alcançar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, bem como, para efetividade dos direitos fundamentais, como aqueles de competência material comum.

A monografia estrutura-se em dois capítulos. O primeiro capítulo divide-se em dois subcapítulos, um apresenta as origens estadunenses e germânicas do Estado Federal e o outro a adoção do federalismo clássico pelo Brasil até a implementação do federalismo cooperativo com a Constituição Federal e sua complexa distribuição de competências.

O segundo capítulo aprofunda-se no tema propriamente dito, dividido em dois subcapítulos. O primeiro, apresenta alguns desafios à consolidação do federalismo cooperativo a partir da leitura da distribuição constitucional de competências, principalmente das competências materiais comuns e, o segundo subcapítulo desdobra-se em três ramificações, cada uma representando soluções de doutrinadores para a efetiva consolidação do federalismo cooperativo no Brasil.

O estudo tem embasamento jurídico e doutrinário, eis que se propõe a analisar as competências materiais comuns à luz do sistema de cooperação, conforme previsto na CRFB-88 mediante a leitura que fazem os estudiosos do tema.

Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, pois, primeiramente, analisa-se a forma de Estado Federal, calcando as bases para a compreensão do federalismo de cooperação consagrado no parágrafo único do artigo 23 da CRFB-88. Após, parte-se à averiguação do que propõe a doutrina para consolidar a cooperação entre os entes federados e efetivar as competências materiais comuns.

Os métodos de procedimento utilizados são o histórico e o monográfico. O primeiro para traçar uma linha cronológica desde o surgimento do federalismo clássico como forma de Estado até a adoção do federalismo cooperativo pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O método monográfico é invocado para traçar a conceituação dos institutos do federalismo cooperativo, autonomia federativa e distribuição de competências entre os entes federativos.

As técnicas de pesquisa empregadas são a documental, pois se busca analisar os artigos da Constituição Federal pertinentes à distribuição de competências entre os entes federativos; e a bibliográfica, visto que é feito um estudo baseado em doutrina e em teses desenvolvidas por pesquisadores da matéria. Cabe ressaltar que se elege Janice Helena Ferreri Morbidelli em seu livro “Um novo pacto federativo para o Brasil” e Leonardo David Quintiliano com sua tese de doutorado “Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro”, como marcos teóricos deste trabalho.

# 1 DO FEDERALISMO CLÁSSICO NORTE-AMERICANO AO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO: ORIGENS DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

## 1.1 AS ORIGENS DO ESTADO FEDERAL CLÁSSICO: UMA VISÃO INTRODUTÓRIA

Federação tem origem do latim *foedus* e quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Como observa Dalmo de Abreu Dallari<sup>1</sup>, em qualquer época da história humana há referências a alianças entre Estados, sendo que apenas algumas constituíram federações. Logo, para que uma união de Estados seja considerada federativa deve apresentar algumas *peculiaridades* importantes que a distingua das demais.

Ensina José Afonso da Silva que o federalismo, em Direito Constitucional, refere-se a uma forma de Estado, que pode ser chamada federação ou Estado Federal e, caracteriza-se “pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia política-constitucional, autonomia federativa”<sup>2</sup>.

Janice Helena Ferreri Morbidelli, em obra de grande valia ao estudo do moderno sistema federativo, conceitua o federalismo como uma organização que pressupõe um forte grau de autonomia dos estados-membros, no entanto, modernamente essa autonomia seria permeada pela “cooperação fundamentada em regras constitucionais e em um processo-institucional de relações intergovernamentais”<sup>3</sup>.

O federalismo, como forma de Estado, apresenta algumas peculiaridades que o distinguem de outras formas de Estado como o Estado Unitário ou Estado Regional. Os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político e são considerados federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo, haveria ainda o Estado

---

<sup>1</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 256 .

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 99.

<sup>3</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 11.

Regional<sup>4</sup>, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo<sup>5</sup>.

O maior ou menor grau de centralização política e jurídica no poder central (União) é, dessa forma, fonte determinante para se saber qual a forma de Estado adotada por um Estado nacional.

Dalmo de Abreu Dallari é categórico em seus ensinamentos ao afirmar que o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na antiguidade e na Idade Média<sup>6</sup>.

O autor naturalmente refere-se ao federalismo clássico (dual) que tem suas origens na independência das treze colônias britânicas da América ocorrida em 1776, que após acalorados debates entre federalistas e opositores ao modelo federativo, dos quais saíram vencedores os primeiros, concordaram em promulgar na Convenção da Filadélfia em 1787 a Constituição dos Estados Unidos da América, nascendo ali o Estado Federal fundado em bases liberais e republicanas.

Cezar Saldanha Souza Junior, no entanto, discorda que o primeiro federalismo a surgir tenha sido o clássico, dual, liberal e republicano do Estado Federal americano, de acordo com ele, o primeiro federalismo a surgir teria sido o federalismo cooperativo, com origens nos povos germânicos:

Os doutrinadores em geral nos dizem que o primeiro modelo de federalismo foi o liberal, o federalismo clássico. Só depois, com o Estado Social, teria surgido um federalismo mais plural em valores, o federalismo cooperativo. Se a visão que aqui propomos está certa, há que superar essa cronologia. Primeiro tivemos um federalismo mais amplo, mais natural e mais aberto a uma constelação de valores. O federalismo liberal veio depois. Um federalismo cooperativo e solidário, na verdade, já estava presente no federalismo germânico. Apenas ficou mais explícito, mais declarado, nos novos tempos do social<sup>7</sup>.

A história política da Europa Central, sobretudo da Alemanha, foi conduzida por um processo federativo natural, de agregação histórica autêntica, que evoluiu em consonância com a evolução daquela sociedade- Império Germano-Franco-

<sup>4</sup> São exemplos de Estados Regionais a Espanha e a Itália.

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 255.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 256.

<sup>7</sup> Apud. SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016, p. 36-37.

Gaulês, Sacro Império Romano-Germânico, Império Alemão de 1871, República de Weimar e República de Bonn<sup>8</sup>.

O processo federativo natural tem seus alicerces na tradição germânica de localidades politicamente organizadas, detentoras de grande poderio regional. Ao fenômeno deu-se o nome de *federalismo imperial*<sup>9</sup>.

O Estado Federal alemão atualmente institucionalizou-se com a República de Bonn, no pós-Segunda Guerra Mundial, através da Constituição Federal de 1949, sendo a origem e o melhor exemplo de Estado Federal de cooperação.

Em que pese as visões conflitantes dos doutrinadores acima expostos quanto à qual modelo de federalismo teria primeiro surgido como forma de Estado- se o federalismo clássico de origem norte-americana ou o federalismo de cooperação que remonta aos povos germânicos, tem maior credibilidade nesse trabalho a lição de Paulo Bonavides que elege o federalismo norte-americano como o precursor do Estado Federal moderno sem, contudo, desconsiderar o papel de destaque que os povos germânicos exerceram como propulsores dos princípios basilares do ideal federalista, numa época em que o continente europeu ainda vivia o fardo de Estados absolutistas<sup>10</sup>.

De fato, o Estado europeu moderno, oriundo do colapso das instituições feudais, teve, num primeiro momento, como meio de recuperação político-econômica a concentração do poder.

Assim, estando o solo europeu incrustado por governos absolutistas, restritivos de liberdades e desfavoráveis a ideais republicanos, é que o princípio federativo, oriundo dos povos germânicos livres, imigra para o *novo mundo*: onde há tradição de liberdade individual, onde o absolutismo não logra ceifar aqueles troncos

<sup>8</sup> TOLEDO, Cláudia. O Estado Federal Alemão. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p.71-78.

<sup>9</sup> O federalismo de perfil imperial fundamentou-se em uma longa tradição de poderes locais politicamente organizados. Na passagem do século XVIII para o XIX, o Sacro Império Romano-Germânico era formado por aproximadamente duas mil unidades políticas autônomas. Ao seu final, em 1806, esse número foi reduzido para trinta e nove. Por ocasião da Unificação Alemã, em 1871, somavam-se vinte e dois principados e três cidades livres. Na República de Weimar, contavam-se dezessete Lãnder. Atualmente, a República Federal Alemã compõe-se de dezesseis Lãnder. Observa-se, desse modo, um processo associativo gradual acompanhado pelo aperfeiçoamento da organização política. SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo**: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016, p. 31.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 183.

milenarios, erguidos por um passado de insubmissão à autoridade política cristalizada no ascendente supremo do chefe<sup>11</sup>.

É dizer, o princípio federativo emigra da Europa para os Estados Unidos da América, consolidando em solo americano o Estado Liberal-burguês fundamentado em alguns preceitos cardeais de organização do Estado moderno: o federalismo, a separação de poderes, os direitos naturais da pessoa humana, o combate ao intervencionismo do Estado<sup>12</sup>.

Consoante já referido, em 1776 as treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, constituindo cada uma delas um novo Estado<sup>13</sup>. No entanto, importa notar que anos antes da Constituição americana de 1787, marco histórico para a criação do Estado Federal dos Estados Unidos da América, mais precisamente um século antes, as Colônias britânicas da América já se uniam, provisoriamente, em confederação, para juntas atuarem em combates externos e comuns a todas.

É o que ocorrera em 1643 quando quatro colônias britânicas reuniram-se na Confederação da Nova Inglaterra para juntas resistirem às ameaças indígenas. Outras uniões em Confederação ocorreram ao longo da história da colonização da América, contudo tinham caráter provisório, para o combate de um inimigo comum, e não de união político-administrativa em busca de um bem maior.

Em 1754, houve pela primeira vez um Congresso intercolonial, em que Benjamim Franklin apresentou um projeto de União das Colônias, que não obteve aprovação, mas serviu como primeiro passo para que em 1781, após a Independência das treze colônias fosse aprovado os Artigos de Confederação.

Os Artigos de Confederação foram o instrumento que uniu os treze Estados independentes em Confederação, havendo um Congresso que passou a se denominar *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 183

<sup>12</sup> TAVARES, Alessandra Schettino. **O Federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009. 55 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/publicacoes/banco-de-monografias/curso-ip-3a-edicao-1/Alessandra%20Schettino%20Tavares%20-%20monografia%20curso%20IP%203a%20ed.pdf.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016, p. 15.

<sup>13</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 256.

Abre-se um parêntese para tratar da natureza jurídica da Confederação que se delineara em 1781 com Os Artigos de Confederação, em que os *Estados mantinham-se livres, independentes e soberanos, podendo qualquer deles, a qualquer tempo, retirar-se da Confederação*. Ou seja, na prática, a Confederação que se criara era um tratado do qual os signatários poderiam retirar-se mediante simples denúncia.

Assim, como era de se esperar, em pouco tempo, demonstrou-se como era frágil o laço que unia os Estados americanos em Confederação, conforme leciona Dalmo de Abreu Dallari:

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação. Para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados através de representantes, reuniram-se em Convenção na cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island. Desde logo, porém, revelaram-se duas posições substancialmente diversas, entre os membros da Convenção. *De um lado estavam os que pretendiam, tão-só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a conseqüente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal.*<sup>14</sup>

A Convenção da Filadélfia de 1787 convocada inicialmente para o fim único de revisar os Artigos de Confederação provocou acalorados debates entre aqueles que pretendiam apenas discutir o aperfeiçoamento da confederação e os federalistas que viam na implantação de uma República Federativa a melhor forma de manter a unidade interna e a força externa que a ex-colônias necessitavam para se firmarem após a independência.

Os federalistas defendiam que uma “Constituição Federalista”, conservaria a união entre os Estados, reforçando-a e aperfeiçoando-a. Para conseguir o apoio de que precisavam, alguns líderes federalistas, tidos como fundadores da nação americana, dentre eles Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, escreveram artigos publicados entre 27 de outubro de 1787 e 4 de abril de 1788, na imprensa de New York, que explicavam ao povo e a todos os Estados as particularidades do

---

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 257.

modelo de Estado que se propunha. Esses artigos serviram ao processo de elaboração e ratificação da Constituição Americana de 1787, tendo eles sido publicados posteriormente em volume único- denominado *The Federalist Papers*<sup>15</sup>.

A obra *O Federalista* constitui fonte importante para o estudo da Constituição norte-americana, uma vez que se trata de interpretação autêntica, bem como por explicitar os fundamentos do federalismo de perfil republicano adotado por ela.

Janice Helena Ferreri Morbidelli caminha no mesmo sentido ao afirmar que “a Constituição do Estado Federal americano e os seus objetivos são pontos fundamentais para o estudo do federalismo e de sua evolução”<sup>16</sup>.

E a autora continua referindo que os ensaios de *O Federalista* constituem a primeira e a mais completa Teoria do Estado Federal, que a Constituição que como proposta por Hamilton, Jay e Madison apresentava uma nova forma de Estado, até então desconhecida, ao ponto de haver dificuldades entre os teóricos para nomeá-la.

Em virtude da grande campanha pela adoção do sistema federativo de Estado, que se deu mediante a publicização dos ensaios escritos de Hamilton, Jay e Madison e, em virtude também da solução processual que se deu ao problema da inexistência de mandatos dos representantes dos Estados<sup>17</sup> para anuírem com a Constituição americana de 1787 é que nasce o Estado Federal americano, também chamado clássico, dualista ou de federalismo republicano.

Após traçar em linhas gerais o contexto histórico-social em que surgiu o modelo de Estado Federal, faz-se de suma importância apresentar algumas das peculiaridades ou características essenciais do federalismo. Para isso, necessário se ter em mente que o federalismo fundado nos Estados Unidos recebeu grande influência dos ideais de Montesquieu, bem como dos ideais antiabsolutistas de Locke.

---

<sup>15</sup> SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo**: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016, p. 18.

<sup>16</sup>MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 23.

<sup>17</sup> Um dos maiores pontos de discussão quanto à adesão ao sistema federativo que foram suscitados pelos representantes do Estados reunidos na Convenção da Filadélfia foi a ausência de mandato para decidirem quanto ao ingresso na federação, argumentavam que apenas detinham poderes para discutir aspectos de aperfeiçoamento dos Artigos de Confederação. A solução encontrada para o impasse foi a proposta que a constituição só entraria em vigor após a ratificação de pelo menos nove, dos treze membros da confederação. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 257-258.

A influência desses grandes pensadores refletiu na adoção do *princípio da separação de poderes*, Legislativo, Executivo e Judiciário, do *Estado Liberal*, com pouca intervenção da União nos Estados-membros e do regime de *República*. Como consequência, destaca-se no Estado Federal clássico a descentralização política e a dualidade do poder entre os entes federativos – União e Estados-membros.

Considerando o clamor dos Estados-membros em manter o maior possível sua autonomia política e administrativa, os idealizadores da Constituição americana apresentaram em seu texto um rol de competências mínimas que eram atribuídas à União, reservando todas as demais atribuições aos Estados-membros.

À União atribuía-se competências relacionadas a fins exteriores como guerra, paz, negociações com outros Estados e comércio exterior, aos governos estaduais reservou-se poderes numerosos e quase ilimitados, relativos aos mais extensos assuntos de interesse como a vida, a liberdade e a propriedade privada, manutenção da ordem interna, melhoramentos sociais e a busca do seu próprio desenvolvimento. Aos estados-membros a União exigia apenas a adoção de um governo republicano<sup>18</sup>.

Por oportuno, apresenta-se algumas das características ou peculiaridades essenciais à existência do federalismo clássico, de acordo com a doutrina. Dalmo de Abreu Dallari enumera oito peculiaridades que seriam típicas do Estado Federal clássico.

A primeira delas: *a união faz nascer um novo Estado (1)*, isto é, no momento mesmo em que Estados autônomos e soberanos se unem para formar uma federação, eles estão criando um novo Estado e abrindo mão de sua soberania. É dizer, *somente o Estado Federal possui soberania (2)*, sendo essa a característica essencialista do federalismo, “os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada”<sup>19</sup>.

Consequência natural da perda da soberania dos Estados que se unem em federação diz respeito a característica que *os cidadãos dos outrora Estados soberanos adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior (3)*.

<sup>18</sup> SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo**: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016, p. 18.

<sup>19</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 259.

*É vedado o direito de secessão na federação (4)*, ou seja, não é permitido que um Estado após aderir à federação, arrependa-se e opte por dela se retirar. Tal vedação é característica típica do Estado Federal, mesmo quando não expressamente prevista nas Constituições, ela ainda existe implicitamente.

*O Estado Federal tem como base jurídica uma Constituição, não um tratado (5)*, isso porque o tratado é mais limitado, regula apenas os assuntos nele expressamente previstos, além de haver o direito de denúncia de qualquer dos contratantes, diversamente do que ocorre com a Constituição.

As demais características apresentadas por Dalmo de Abreu Dallari dizem respeito ao pacto federativo e à distribuição de competências entre União e Unidades Federadas, são elas:

*No Estado Federal as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências (6)*. As competências administrativas e legislativas são determinadas na Constituição, não havendo, em regra, hierarquia entre União e unidades federadas, uma vez que a cada esfera de poder corresponde determinada competência. Modernamente, em atenção ao princípio da cooperação, tornou-se comum a distribuição de competências compartilhadas (comuns) e concorrentes entre os entes federados, fenômeno esse que oportunamente será estudado.

*A cada ente federado, considerado como esfera de competência, atribui-se renda própria (7)*, vez que ao atribuir competência está se dando encargos, sendo, portanto, indispensável que seja assegurada fonte de rendas suficientes, pois do contrário, “a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios”.<sup>20</sup>

*O poder político é compartilhado pela União – governo federal, e pelas unidades federadas - governos estaduais (8)*. A União é composta pelas unidades federadas (Estados-membros) e pelo povo; para assegurar a participação dos Estados-membros no governo federal *costuma-se adotar, no Estado Federal, um poder legislativo bicameral*, composto pelo Senado, órgão de representação dos Estados-membros e, pela outra Casa do Poder Legislativo, a qual representa o próprio povo.

---

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 260.

Quanto aos Estados-membros, cada qual é dotado de autonomia política, mediante governos estaduais que podem orientar-se de forma independente em assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal.

Na lição do professor Raul Machado Horta<sup>21</sup> apresentam-se as bases que fundamentam o típico Estado Federal, sendo relevante ao presente estudo elencar algumas delas. *A dualidade de ordens governamentais e sua coexistência, cada uma dotada de órgãos próprios de expressão* (1), referindo-se a existência de duas esferas de organização política, a União e os Estados-membros (unidades federadas).

*A Autonomia constitucional do Estado-membro* (2), que pode ser com maior ou menor limitação do poder de auto-organização, conforme previsão constitucional, variando de um Estado Federal para outro, a depender do nível de centralização de poderes no âmbito federal.

*A organização peculiar do Poder Legislativo Federal* (3), para permitir a participação dos Estados-membros na composição de órgão do poder federal<sup>22</sup>.

*A repartição de competências entre União e Estados-membros* (4), prevista constitucionalmente e feita de acordo com o método preferido pelo constituinte federal.

Por fim, Raul Machado Horta acrescenta a técnica de *intervenção federal* (5) como um dos fundamentos basilares do Estado Federal, o instituto teria a destinação de, em caso de violação, manter a integridade territorial, política e constitucional do Estado Federal.

Janice Helena Ferreri Morbidelli reduz a natureza jurídica do federalismo a três grupos distintos: “a) o processo de repartição de competências entre União e os Estados federados; b) a autonomia dos Estados-membros; c) a participação dos Estados federados nas decisões da União”<sup>23</sup>

Para José Roberto Anselmo as principais características do federalismo, são: a) a dualidade de ordens governamentais; b) a igualdade entre os entes federados; c) repartição de competências e de rendas; d) Poder Legislativo representativo das

<sup>21</sup> Apud. BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 178-179.

<sup>22</sup> Atente-se nesse peculiar aspecto, vez que o Professor Machado Horta, ao expor as bases do Estado Federal opta por referir a peculiaridade, aqui entendida como singularidade, na organização do Poder Legislativo Federal, em linha doutrinária diversa daquela apresentada por Dalmo Dallari e outros autores, os quais preferem referir à organização legislativa federal típica do Estado Federal como a de composição bicameral.

<sup>23</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 38

unidades; e) indissolubilidade do vínculo e intervenção; f) Constituições estaduais; g) Poder Judiciário federal com poderes para o controle de constitucionalidade<sup>24</sup>.

Percebem-se alguns elementos comuns à caracterização do Estado Federal conforme discriminadas pelos doutrinadores referidos e que, de modo geral, estão presentes em todas as classificações tradicionais do Estado Federal: *a previsão de duas esferas de poder, União e estados-membros; a autonomia política dos estados-membros e, a repartição de competências entre os entes federados que pode ou não estar prevista na Constituição do Estado Federal.*

Quanto à típica *dualidade das esferas de poder* União e Estados-membros, no caso do Estado Federal brasileiro, houve a inclusão do município, criando-se assim uma federação de três níveis.

Na Constituição Federal de 1988, o constituinte quis por bem incluir o município como componente da Federação, juntamente com a União e os estados-membros, trazendo essa previsão no artigo primeiro da Carta Magna ao referir que “A República Federativa do Brasil é formada pela União Indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal [...]”. E reforçada no artigo 18 da Constituição Federal que prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”<sup>25</sup>.

Em que pese faça o Distrito Federal parte integrante da organização política-administrativa do Brasil, não possui ele caráter de *entidade federativa*<sup>26</sup>, servindo apenas como território de Brasília, a qual serve à função de Capital da República Federativa do Brasil, sede do poder central federal e nacional e simbolicamente como *civitas civitatum*<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p. 86.

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

<sup>26</sup> Terminologia amplamente utilizada por José Afonso da Silva para definir os componentes da federação, União e estados-membros. Que se considerar ainda, o inconformismo desse doutrinador com a inclusão do município como esfera de poder autônoma, eis que para ele “não existe federação de municípios”. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 475.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 472.

Quanto à *autonomia política dos estados-membros - e do município*, essa costuma possuir maior ou menor limitação de acordo com o grau de centralização do Estado Federal.

A autonomia política é, segundo Janice Helena Ferreri Morbidelli, em referência direta à autonomia estadual, a capacidade de auto-organização política, de adoção de uma Constituição estadual e de leis materiais próprias, de acordo com suas tradições, sua cultura e seus objetivos econômicos, sociais e políticos<sup>28</sup>.

A autonomia política de estados-membros e municípios é para Dircêo Torrecillas Ramos a capacidade de auto-organização fixada através do Poder Constituinte derivado (Constituições estaduais e leis orgânicas) desde que respeitados os limites estabelecidos para essa autonomia na Constituição Federal. A autonomia teria o significado de “auto-governo-governo próprio mediante regras próprias”<sup>29</sup>.

A autonomia dos Estados-membros está no artigo 25 da Constituição Federal de 1988 que prevê a auto-organização mediante Constituições e leis que adotarem sempre com observância dos princípios constitucionais. A autonomia municipal é garantida no artigo 27 da Constituição Federal mediante lei orgânica própria com obediência à Constituição Federal e à Constituição estadual respectiva<sup>30</sup>.

Contudo, diversamente do que prevê a Constituição Federal, a doutrina especializada parece concordar que o Estado Federal brasileiro possui um caráter eminentemente centralizador, detendo a União poderes em muito superiores àqueles conferidos aos estados-membros e municípios.

Por fim, elemento muito importante ao Estado Federal clássico e, adianta-se, a maior diferença entre o Estado federal clássico (dualista) e o Estado Federal de Cooperação, é a repartição de competências entre os entes federados que pode, ou não, estar prevista na Constituição do Estado Federal.

A repartição de competências será estudada no tópico seguinte, que apresentará um breve histórico das origens do federalismo no Brasil até a adoção pela Constituição Federal de 1988 do moderno federalismo de cooperação, o qual

---

<sup>28</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p 36.

<sup>29</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. **O federalismo assimétrico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.192-193.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 130.

se caracteriza pela distribuição vertical de competências, a exemplo das competências materiais comuns do artigo 23 da Constituição Federal.

## 1.2 DA ADOÇÃO DO FEDERALISMO CLÁSSICO DE “IMITAÇÃO” PELO BRASIL AO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O modelo norte-americano de organização político-territorial foi a grande influência na formação dos Estados Federais da América Latina<sup>31</sup>, contudo, alguns doutrinadores afirmam que o processo de federalização dos Estados latinos não passou de mera imitação do modelo estadunense.

Paulo Bonavides leciona que o modelo de federação brasileiro como adotado fora uma imitação do modelo de federalismo clássico (dualista) americano e alerta que essa imitação configurou uma ausência de originalidade, uma vez que a Nação ao adotar um molde estranho, em parte já abandonado ou superado pela pátria de origem padeceu de um vício de formação<sup>32</sup>.

De igual modo a doutrina de Anelise Domingues Schuler aponta que o “federalismo de imitação” foi o modelo federativo estabelecido no Brasil, durante a primeira parte do período republicano (até 1934)<sup>33</sup>.

A primeira fase republicana do Brasil esteve marcada por “amplas esperanças depositadas na experiência federativa”, consequência da influência de Rui Barbosa, que após frequentar as escolas constitucionais dos Estados Unidos retornara ao Brasil acreditando fielmente que para o sucesso das reformas nas instituições do Brasil que se buscava, devia-se adotar o modelo federativo de Estado, nos moldes do federalismo clássico, criado há mais de um século nos Estados Unidos.

Assim foi que com a revolução republicana bem-sucedida, Rui Barbosa conseguiu que o Governo Provisório aprovasse o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu no Estado brasileiro a República como forma de Governo e a Federação como forma de Estado.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 95.

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.188-189

<sup>33</sup> Apud. SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo**: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016, p. 45.

A organização política como proposta por Rui Barbosa era de “lastimável pobreza”, pois seguia o modelo de federalismo dualista clássico que já fora à época superado pelo próprio Estado Federal norte-americano há quase cem anos<sup>34</sup>.

Dessa forma, o Estado Federal que se estava adotando na Primeira República era pobre de originalidade na medida em que tentava reproduzir no Brasil o modelo do Estado Federal norte-americano, desconsiderando as peculiaridades do estado brasileiro e, como se não bastasse, o modelo de Estado Federal que se estava imitando já não mais existia nos Estados Unidos nos moldes em que surgira com a Constituição americana de 1787.

Janice Helena Ferreri Morbidelli tem uma visão positiva quanto aos desdobramentos do federalismo adotado pelo Brasil ao considerar que o federalismo está condicionado à situação especial de cada país que o adota, destacando que embora o federalismo americano clássico tenha servido de modelo a muitos países, cada um desses territórios nacionais desenvolveu-se segundo seu processo histórico, existindo por isso grande diversidade de regras constitucionais e práticas políticas<sup>35</sup>. É dizer, o federalismo de cada país seria único, peculiar, não se podendo condicionar o sucesso de um Estado Federal por padrões fundados em outro Estado Federal.

Visando escrutinar as peculiaridades do Estado Federal brasileiro com o fim de melhor compreender a fase atual do federalismo brasileiro, marcado pelos princípios de cooperação e harmonia entre os entes federativos é que se apresentará a seguir a forma como o Estado federativo foi tratado nos diversos momentos histórico-políticos do Brasil.

Consoante já referido, o federalismo foi implantado no Brasil por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o que corresponde a “Proclamação da República do Brasil”, que se deu de forma pacífica, sem lutas ou batalhas ideológicas. Essa transição pacífica do modelo monárquico para a República justifica-se pela retirada do apoio da Igreja à monarquia, seguida pela perda do apoio dos militares, das lideranças civis e dos antigos senhores de escravos<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.186.

<sup>35</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 14

<sup>36</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: <

José Afonso da Silva resumiu o movimento inicial da República Federalista do Brasil da seguinte forma:

Assumindo o poder, os republicanos, civis e militares, cuidaram da transformação do regime. Instala-se o governo provisório sob a presidência do Marechal Deodoro da Fonseca. A primeira afirmação constitucional da República foi o Decreto n. 1, de 15.11.1889. Nele se traduz velha aspiração brasileira com a adoção do federalismo<sup>37</sup>.

O movimento republicano pode ser exemplificado pelos movimentos revolucionários como a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração Baiana (1798) e a Revolução Pernambucana (1817), anteriores à Proclamação da República e que salientam que o sistema de governo republicano há tempos já era tido como o ideal, impulsionado pelos ideais da Revolução Francesa<sup>38</sup>.

No Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, proclamou-se, em seus primeiros artigos (arts. 2º e 3º), a soberania dos Estados-membros, numa interpretação errônea da característica dualista do Estado Federal. Como consequência, na Constituição Federal de 1891 ficou expressa a marca do federalismo dualista com a interpretação de soberania dos estados-membros.

Na Constituição Federal de 1934 a interpretação errônea de soberania não se repetiu, também o federalismo dualista, nos moldes do modelo norte-americano, foi superado e substituído pelo federalismo contemporâneo, com ampliação dos poderes da União, como o poder de intervenção da União nos estados-membros em situações específicas e a definição de competências concorrentes entre União e Estados- membros<sup>39</sup>.

---

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p 116.

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 77.

<sup>38</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p 126.

<sup>39</sup> TAVARES, Alessandra Schettino. **O Federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009. 55 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/publicacoes/banco-de-monografias/curso-ip-3a-edicao-1/Alessandra%20Schettino%20Tavares%20-%20monografia%20curso%20IP%203a%20ed.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016, p. 26.

A Constituição de 1937, outorgada pelo Presidente da República Getúlio Vargas e que vigorou durante todo o período conhecido como “Estado Novo”, inaugura uma estrutura de Estado unitário descentralizado<sup>40</sup>, embora mantenha a fachada de “Estado Federal do Brasil” (Art. 3º). A Constituição de 1937 não passou de “letra morta”, os Estados-membros perderam autonomia político-administrativa, seus governadores eram nomeados pelo presidente da República, não havia eleições para o parlamento nacional nem para as assembleias legislativas.

Com a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo em 1945, foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte e para Presidente da República, o que resultou na promulgação da Constituição democrática de 1946.

A Constituição Federal de 1946 restaurou a efetividade da forma de Estado Federal, devolvendo autonomia político administrativa aos Estados-membros, situação que perdurou até o golpe militar de 1964, que deportou o presidente João Goulart e instaurou a ditadura militar.

A ditadura militar, de início, manteve a Constituição Federal de 1946 por determinação do Ato Institucional n 1, que em seu artigo 1º estabelecia a manutenção da vigência da Constituição Federal e das Constituições dos Estados, posteriormente, todavia, o Brasil foi transformado, mais uma vez, em um Estado Unitário descentralizado, conforme leciona José Roberto Anselmo:

A linha centralizadora foi restaurada pela Constituição de 1967 e confirmada pelos Atos Institucionais que seguiram. Muitas competências que pertenciam aos Estados e aos Municípios passaram a ser da União. Neste momento, o federalismo nacional se transmutou para unitarismo descentralizado, tendo em vista que com o Ato Institucional nº 1 gerou uma descentralização exclusivamente administrativa. No Brasil dominado pela ditadura, não havia eleição para governadores dos Estados e nem para Presidente da República – eleito entre generais, de quatro em quatro anos, por meio de um sistema de indireto e bipartidário<sup>41</sup>.

A linha centralizadora perdurou no Estado brasileiro até 1978, quando o General João Baptista Figueiredo sucede a Ernesto Geisel na presidência da República e permite avanços no processo de redemocratização, sendo uma das

---

<sup>40</sup> ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p 120.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 122.

primeiras medidas de seu governo a concessão de anistia aos condenados por crimes políticos.

As eleições de 1982 para os Governos estaduais, as quais se realizaram por eleições diretas após anos de intervenção federal na escolha dos governantes dos estados-membros, fomentou o desejo por eleições diretas para a Presidência da República e pela elaboração de uma Constituição que restaurasse a democracia no país.

Entretanto, a eleição para Presidente da República, contrariando o anseio popular, deu-se por Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985, sendo eleito presidente o parlamentar Tancredo Neves, que veio a falecer antes de tomar posse, assumindo seu vice, José Sarney.

Tancredo Neves assumira o compromisso, durante o período de campanha, de convocar a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, José Sarney, ao assumir a presidência em decorrência da morte de Tancredo, honrou com a palavra do último e convocou a Constituinte. Assim, em 5 de outubro de 1988 é promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil que retoma “a linha federal de distribuição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos Estados-membros”<sup>42</sup>.

A nova Constituição surgia com o propósito de restabelecer o federalismo, atendo-se ao moderno Estado Federal já consolidado em outros países marcado pela cooperação entre os diversos entes federativos. Dessa forma, a nova Constituição procurou restabelecer o Estado Federal e a divisão de poderes em uma relação de igualdade e responsabilidade entre a União e as unidades federadas<sup>43</sup>.

De acordo com José Afonso da Silva, com a adoção do modelo de federalismo de cooperação a Constituição de 1988 precisou buscar o equilíbrio em um complexo sistema de repartição de competências, combinando competências exclusivas com competências concorrentes e competências comuns (arts. 21 a 24, 25 e 26 e 29 e 30)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup>ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p 123.

<sup>43</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. Um novo pacto federativo para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 188.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 98.

José Afonso da Silva foi membro da Comissão Afonso Arinos, responsável pelo Anteprojeto da Constituição Federal de 1988, escrevendo posteriormente um estudo destinado a comparar os diversos anteprojotos que foram apresentados na Constituinte até a versão definitiva que originou a Constituição aprovada.

Aponta ele em referido estudo que a proposta da Constituinte fora buscar no Constitucionalismo alemão as regras de distribuição de competência, estabelecendo áreas de competência material comum e de competência legislativa concorrente, que, por sua vez, serviram de fonte aos arts. 23 e 24 da Constituição.

A repartição de competências adotada pela Constituição de 1988, como já referido, é deveras complexa, sendo por isso, necessário, inicialmente, explicações quanto à técnica adotada pelo sistema brasileiro. Há a enumeração taxativa das competências da União, previstas expressamente nos artigos 21 e 22 da Constituição e divididas por matéria: o artigo 21 dispõe quanto às atribuições administrativas e políticas da União, que são exclusivas<sup>45</sup> e o artigo 22 disciplina as competências legislativas privativas<sup>46</sup> da União.

As competências dos estados-membros estão enunciadas nos §§ 2º e 3º do artigo 25, detendo ainda competências residuais não enumeradas (Art 25, § 1º). O município como membro integrante da federação brasileira, tem suas competências especificadas na Carta Magna no artigo 30, merecendo destaque a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”<sup>47</sup> e para complementar “a legislação estadual e federal no que couber”.

---

<sup>45</sup> As competências administrativas e políticas da União são exclusivas, ou seja, não podem ser delegadas aos outros entes federados, isso se deve à natureza das matérias que são de ordem nacional, tais como: emissão de moeda, administração de reservas cambiais, execução de serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, exploração de serviços e instalações nucleares, entre outros; ou matérias que dizem respeito à soberania nacional tais como: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, declarar guerra e celebrar a paz e, assegurar a defesa nacional.

<sup>46</sup> As competências legislativas da União são privativas, pois podem ser delegadas aos Estados por meio de lei complementar (art 22, parágrafo único).

<sup>47</sup> A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local caracteriza o melhor exemplo da adoção no sistema de distribuição de competências do *Princípio da subsidiariedade*, de inspiração alemã e que prevê que “funções que possam ser realizadas pelas comunidades locais jamais sejam assumidas pelas comunidades maiores”. O dever de subsidiariedade de atuação da esfera de poder federal reside na ideia que a União por ser o ente federado mais distante da população não deteria um conhecimento profundo das necessidades e anseios de cada comunidade, enquanto as esferas de poder local, estados-membros e, no caso brasileiro, municípios, teriam um contato mais próximo com a sua população, devendo por isso, ser a elas atribuída a competência para editar leis de interesse local e executá-las primordialmente. MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 13-14.

Para Janice Helena Ferreri Morbidelli a Constituição ao adotar esse método de repartição de competências garantiu a *horizontalidade* de competências, pois a um ente federado não é permitido interferir na esfera de atuação de outro<sup>48</sup>.

Por outro lado e, aqui, reside a complexidade do sistema de distribuição de competências brasileiro, a Constituição além das competências determinadas para cada esfera de poder, conforme exposto acima, também adotou o sistema de repartição de competências alemão, chamado de sistema de “competências de cooperação vertical”<sup>49</sup>, que são as competências materiais comuns (art. 23) e as competências legislativas concorrentes (art. 24).

Quanto à competência legislativa concorrente, a sua adoção na Constituição Federal, no artigo 24, fora a solução encontrada para que a União não avançasse no campo de competências regionais/locais<sup>50</sup>.

Ao estabelecer no § 1º do artigo 24 da Constituição que no “âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, o que se estava criando era a previsão que as esferas mais próximas à população (municípios e depois estados-membros) é que legislariam em matérias legislativas peculiares aos seus interesses locais (art 24, § 1º, última parte), apenas devendo respeitar normas gerais ou principiológicas editadas pela União referentes à matéria.

O § 2º do artigo 24 refere que a *competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados*. O § 3º dispõe que, em não havendo normas gerais da União quanto à matéria os estados-membros detêm *competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades*, e o § 4º traz a previsão técnica que a “*superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário*”, ou seja, a lei estadual terá sua eficácia apenas suspensa, sendo revogada a lei federal superveniente, a lei estadual recupera sua eficácia e volta a produzir efeitos legais<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 122.

<sup>49</sup> MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 nov. 2016, p. 217.

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 263.

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 276.

Por fim, há as competências materiais (administrativas) comuns que estão previstas no artigo 23 da Constituição Federal e possuem real importância ao presente estudo, sendo essencial ao desfecho satisfatório do próximo capítulo a exposição de referido artigo, *caput* e, principalmente, de seu parágrafo único.

A Constituição de 1988 dispôs em seu art. 23 a norma para a formulação de ações e políticas públicas, tal regra é de competência material comum, ou seja, atribui aos entes federados solidariamente o dever de realização de uma série de prestações sociais com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais.

A competência material comum do art. 23 da Constituição trata-se de competência do Estado (União, estados-membros e municípios) para a realização de tarefas e políticas públicas voltadas à efetivação de um Estado de bem estar social que deve tutelar os direitos fundamentais sociais consagrados em outras partes da norma constitucional <sup>52</sup>:

Em outras palavras, as matérias de competência comum previstas no artigo 23 dizem respeito a ações prestacionais positivas que o Estado (gênero) deve se organizar e articular com o fim de dar-lhes efetividade, uma vez que dizem respeito ao cumprimento da função pública de prestação de serviços à população<sup>53</sup>.

Em seus doze incisos o art. 23 da CF<sup>54</sup> apresenta como sendo competência comum a *efetividade* do acesso à saúde, ao saneamento básico, à educação, à

---

<sup>52</sup> BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional**: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p.12.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 273.

<sup>54</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
 I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;  
 II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;  
 III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
 IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;  
 V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)  
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
 VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;  
 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
 X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

cultura, à moradia, à assistência pública; a *promoção* de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e, o *combate* às causas de pobreza e aos fatores de marginalização. Sendo as competências citadas apenas aquelas que integram os direitos sociais, que exigem uma prestação positiva do Estado (gênero) e que, por isso, despertam maior interesse ao presente trabalho.

O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios com o fim de equilibrar o desenvolvimento e o bem-estar nacional.

A cooperação do art. 23, parágrafo único, CRFB, aliada à competência material comum do *caput* do artigo possui o intuito de concretizar os direitos fundamentais previstos na norma constitucional mediante a atuação em comum ou isoladamente de todos os membros da federação

evidenciando muito mais a vontade do constituinte no sentido de que os entes da federação envidem esforços comuns, conjuntos, nessa tarefa, e não que se estimule a descentralização política no exercício daquelas competências materiais. Em verdade, a previsão constitucional revela que cuidou-se de evitar que a omissão de algum dos entes pudesse acarretar o perecimento de um bem público ou frustração de uma meta social essencial ao Estado. Assim, todos são corresponsáveis pelos interesses ali relacionados<sup>55</sup>.

Contudo, José Afonso da Silva aponta problemas na redação do parágrafo único do artigo 23, pois o dispositivo seria um retrocesso em relação à previsão semelhante que constava na Constituição anterior, que previa os instrumentos

---

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

<sup>55</sup> BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional**: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p.52.

legislativos que seriam utilizados para normatizar a cooperação entre os entes federados – convênios<sup>56</sup>.

O problema estaria no fato que a redação do parágrafo único do artigo 23 negou eficácia plena e aplicabilidade imediata à cooperação entre os entes federados para a efetivação das matérias previstas nos incisos do caput, redação que só foi corrigida com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 que apresentou como mecanismo para a cooperação entre os entes federados, os convênios – já previsto na Constituição anterior, acrescentando os consórcios.

Importa, no entanto, a realidade que, mesmo após ser corrigida a falha na redação do parágrafo único do artigo 23 que impedia a sua eficácia plena e aplicabilidade imediata, continuam existindo muitos empecilhos à cooperação entre os entes federados para a efetivação dos direitos fundamentais sociais abarcados pelos incisos do artigo 23.

No capítulo a seguir serão expostas dificuldades que o arranjo federativo de repartição vertical de competências (arts 23 e 24) enfrenta na busca pela cooperação efetiva entre os entes federativos, conforme previsto no parágrafo único do art. 23 da CRFB-88 e, apresentará possíveis soluções que a doutrina especializada considera como viáveis à concretização de equilíbrio no desenvolvimento e no bem-estar nacional, mas principalmente para efetivar os direitos fundamentais expressos nos incisos do artigo 23.

---

<sup>56</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 275.

## **2 A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA CRFB-88 COMO MEIO PARA EFETIVIDADE DAS COMPETÊNCIAS MATERIAIS COMUNS**

Conforme referido em tópico anterior o artigo 23 da Constituição Federal dispõe sobre as competências materiais comuns. No presente trabalho, busca-se analisar a efetiva implementação das matérias sociais previstas no art. 23 da CF, que exigem ações positivas estatais destinadas a efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal.

Nessa linha, o presente capítulo propõe-se a abordar alguns problemas na efetivação dos direitos sociais, previstos no artigo 23, que exigem uma atuação prestacional do Estado (gênero) e que não encontram efetividade na prática em razão da dificuldade que se tem em consolidar a cooperação entre os entes federativos, conforme previsto no parágrafo único do mesmo artigo.

Num segundo momento, serão apontados alguns caminhos para a consolidação do federalismo cooperativo, de acordo com as soluções que a doutrina vem apresentando para que se efetive a atuação solidária, colaborativa e harmônica entre todas as esferas de poder com o fim de alcançar o equilíbrio no desenvolvimento regional e o bem-estar em âmbito nacional.

### **2.1 OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA COOPERATIVO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS PARA EFETIVAÇÃO DE AÇÕES POSITIVAS ESTATAIS DE COMPETÊNCIA COMUM**

A divisão de competências conforme está prevista nas Constituições dos Estados nacionais não é tão clara e fácil de aplicabilidade quanto gostariam seus Constituintes, pois, de acordo com Thais Barrozo:

É cada vez mais dificultoso separar o que de fato é de interesse de um ente federado e não de outro, surgindo, por muitas vezes, uma área obscura em que não se reconhece exatamente quem seja o maior “interessado” na realização de determinada tarefa estatal, gerando não só dúvidas, mas também zonas de conflito quanto à partição do poder do Estado. As contingências atuais revelam que essa controvérsia ganha relevância na discussão quanto a forma de divisão do poder entre os entes federados, sobretudo quando o tema em xeque é a realização de políticas públicas,

observando-se ate mesmo um verdadeiro “jogo de empurra” na atribuição de competência para a consecução dos fins sociais do Estado.<sup>57</sup>

O “jogo de empurra” entre os entes federativos na consecução dos fins sociais do Estado é expressão bastante utilizada para definir a forma como as esferas de poder (União, estados-membros e municípios) buscam se eximir da responsabilidade de planejar e executar ações prestacionais, políticas públicas que são necessárias para garantir o acesso aos direitos prestacionais em sentido estrito<sup>58</sup>.

De todas as matérias de ordem dos direitos sociais previstas no art. 23 da Constituição, o direito à saúde e à assistência pública, previsto no inciso I do artigo é o que melhor caracteriza o “jogo de empurra” entre os entes federativos para o planejamento e execução de políticas públicas que visem a garantir o acesso à saúde para todos e a assistência pública aos necessitados.

Em que pese os entes costumeiramente empurrem um ao outro a responsabilidade de oferecer aos indivíduos o acesso universal à saúde, a Constituição Federal de 1988 ao determinar que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo um sistema único (Art. 198, caput), está em verdade, determinando que é competência comum de todos os entes públicos a atuação na área da saúde<sup>59</sup>.

Como forma de efetivar o direito fundamental à saúde e à assistência pública os indivíduos recorrem ao Poder Judiciário para que esse munido do seu poder jurisdicional de resolução de conflitos force os entes federativos a prestarem determinado serviço de saúde ou de assistência pública.

Nesse sentido, propagam-se ações judiciais de saúde e de assistência pública – embora as últimas em bem menor número, em que no polo passivo o autor da demanda faz constar concomitantemente mais de uma esfera de poder exigindo do judiciário que resolva o impasse, determinando que o Estado (gênero) arque com o custeio do serviço (tratamento) solicitado.

---

<sup>57</sup> BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional**: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p.50.

<sup>58</sup> Ibidem, p.48.

<sup>59</sup> FIQUEIREDO. Herberth Costa. **A saúde como direito fundamental**: abordagem contextualizada no Estado Democrático de Direito. Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza. Tese de Mestrado. 2006, p. 74.

Diante da gigantesca demanda de ações judiciais de saúde, a jurisprudência dos tribunais já há consolidado o entendimento que a competência material comum do caput do art. 23, CF, e a cooperação prevista no seu parágrafo único, impõem o reconhecimento da *responsabilidade comum* dos entes federativos na realização das prestações sociais constitucionais. Para referir-se a cooperação cogente que deve prevalecer entre os entes para a prestação de serviços de saúde, a jurisprudência adota a terminologia “solidariedade passiva dos entes federados”.

A obrigação solidária, instituto com origem no direito romano e consagrado no ordenamento jurídico pátrio determina que no exercício solidário “cada um pode agir por todos os outros”, sendo caso de solidariedade passiva, significa que o “devedor solidário a quem o credor se dirija deverá pagar a prestação por inteiro, tendo depois direito de regresso sobre cada condevedor pela parte que lhe competir”<sup>60</sup>.

O instituto das obrigações solidárias encontra previsão no Código Civil brasileiro e não suscita no Direito Civil grandes complicações para a sua aplicabilidade. Entretanto em se tratando da sua aplicabilidade para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, especificamente da efetivação do direito universal à saúde e a assistência pública, surgem muitos desafios a sua consolidação.

Um dos desafios que certamente é uma grande preocupação dos entes federativos diante do reconhecimento da solidariedade passiva entre eles nas obrigações prestacionais diz respeito a inexistência do direito de reembolso entre os entes:

Essa solidariedade seria, no entanto, atípica, diferenciada em relação a solidariedade passiva civil, já que inexiste nela o respectivo direito de reembolso entre os entes da federação, questão esta normalmente debatida perante os tribunais ao se analisar a possibilidade do chamamento ao processo do ente federado que, por opção do credor, não figure no polo passivo da relação jurídica processual. Assim, por força da competência material comum, que autoriza inclusive a atuação disjuntiva dos entes federados, ao executar uma ação inerente à competência comum o ente federado não tem direito a ser reembolsado, total ou parcialmente, financeiramente, pelos demais entes [...]<sup>61</sup>

<sup>60</sup>ASCENSÃO, José Oliveira. **Direito Civil - Teoria Geral: Relações e Situações Jurídicas**. V 3. 2. ed. Saraiva [Minha Biblioteca].2010. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502141537/cfi/>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p. 112.

<sup>61</sup>BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença**. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina,

No trecho citado refere-se da prática comum de um ente federativo ao ser inserido no polo passivo de uma ação de saúde usar o instituto da intervenção de terceiros para chamar ao processo algum outro ente que porventura não tenha sido incluído pelo autor da demanda.

Contudo, o chamamento ao processo nesses casos, já há decidido da jurisprudência, não encontra respaldo legal, pois a parte autora possui autonomia para decidir contra quem deseja ajuizar a demanda, tratando-se de litisconsórcio passivo facultativo e não obrigatório entre os entes federados<sup>62</sup>.

Ademais o referido inconformismo dos entes federativos por ter a jurisprudência reconhecido a solidariedade passiva deles em demandas judiciais que tenham por objetivo a consolidação de algum direito fundamental que exija uma ação positiva do Estado encontra respaldo em argumentos outros que questionam a atuação jurisdicional ou, pejorativamente, o “ativismo judicial” em demandas dessa natureza.

Luiz Roberto Barroso apresenta uma visão pessimista da Intervenção do Poder Judiciário ao determinar à Administração Pública (as três esferas de poder) a prestação de serviços de saúde como fornecimento de medicamentos, tratamentos contínuos, procedimentos cirúrgicos, entre outros. Para ele, há excessos e inconsistências na ação intervencionais do Estado-juiz ao condenar os entes

---

Londrina, 2011. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 07 nov. 2016, p.

62-63.

<sup>62</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. CHAMAMENTO DA UNIÃO AO PROCESSO. NÃO CABIMENTO. QUESTÃO TÍPICAMENTE PROCESSUAL. DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO.

1. O tema tratado no presente recurso especial não diz respeito à caracterização ou não da responsabilidade solidária dos Entes Federados para o fornecimento de medicamentos. [...] 4. O chamamento ao processo, previsto no art. 77, III, do CPC, é típico de obrigações solidárias de pagar quantia. Trata-se de excepcional formação de litisconsórcio passivo facultativo promovida pelo demandado, que não comporta interpretação extensiva para alcançar prestação de entrega de coisa certa, cuja satisfação efetiva inadmita divisão. Precedentes: (AgRg no REsp 1.009.622/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3.8.2010, DJe 14.9.2010). 5. Impõe-se considerar que o Supremo Tribunal Federal analisou o tema, por ocasião do julgamento do RE 607.381/SC, de relatoria do Ministro Luiz Fux, e concluiu que o chamamento da União Federal ao processo, nas ações movidas contra Estados e que visam o fornecimento de medicamentos, é medida inútil e protelatória. (AgRg no RE 607.381/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe-116, em 17.6.2011.) Agravo regimental improvido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido do Estado de Santa Catarina de chamamento ao processo da União em Ação para fornecimento de medicamento.** Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 13.266. Estado de Santa Catarina e Vergínio Valdemiro Vieira. Relator: Ministro Humberto Martins. 25 de outubro de 2011. Disponível em: < [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1100168&num\\_registro=201101233897&data=201111104&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1100168&num_registro=201101233897&data=201111104&formato=PDF)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

federados ao custeio de tratamentos de saúde, pois “desorganiza a atividade administrativa e impede a alocação racional dos escassos recursos públicos”<sup>63</sup>.

De fato, os principais argumentos utilizados pelos organismos de defesa das esferas de poder em juízo – Advocacia-geral da União, Procuradorias gerais de Estado e Procuradorias municipais, são justamente a necessidade de ponderação de interesses que se contrapõem, de um lado, o direito à vida, à saúde e, de outro a separação de poderes, os princípios orçamentários e a reserva do possível.

O argumento da separação de poderes gira em torno da ideia que o Poder Judiciário ao impor ônus prestacionais à administração pública do Estado (gênero) está intervindo nos Poderes Executivo e Legislativo, pois seriam esses os competentes para “a elaboração de leis, a alocação de recursos e a formulação e execução de políticas públicas” como as de saúde. Fundamentam tal argumento com a citação do art. 196 da Constituição Federal que prevê que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” e que será garantida por meios de políticas sociais e econômicas, não através de decisões judiciais.

O outro argumento repetidamente utilizado, a “Reserva do Possível”, denominação comumente utilizada para se referir aos escassos recursos financeiros e orçamentários do Estado (gênero), significa que os recursos públicos são insuficientes para atender a todas as necessidades sociais<sup>64</sup>. Dessa forma, quando o judiciário defere a um indivíduo determinado serviço de saúde estaria forçando a Administração Pública a realocar um recurso que fora previamente destinado a determinado serviço para um indivíduo que, mediante a intervenção do judiciário, fora beneficiado em detrimento de outros doentes.

Os entes federativos quando chamados em juízo como réus em ações judiciais de saúde alegam geralmente a necessidade de ponderar os interesses conflitantes (direito à vida e à saúde x separação de poderes, recursos públicos, reserva do possível). Porém, preliminarmente ao mérito, suscitam a sua ilegitimidade para compor o polo passivo da demanda.

---

<sup>63</sup> BARROSO, Luíz Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva:** Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, nº 66, v. 31, p 89-114, jul/dez. 2007. Disponível em: <[http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista\\_pge\\_66.pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_66.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016, p. 96.

<sup>64</sup> FIQUEIREDO. Herberth Costa. **A saúde como direito fundamental:** abordagem contextualizada no Estado Democrático de Direito. Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza. Tese de Mestrado. 2006, p. 100.

A tese da ilegitimidade passiva em demandas de saúde ou de assistência pública foi justamente o que deu causa à jurisprudência, hoje consolidada, que todos os entes federativos são solidariamente responsáveis à consolidação dos direitos fundamentais, a exemplo daqueles previstos nos incisos do art. 23 da Constituição Federal.

No entanto, em que pese tenha a jurisprudência consolidado o entendimento que há solidariedade passiva em demandas que preconizam a efetivação dos direitos fundamentais como o direito à vida, à saúde e à assistência pública, o judiciário não dá por resolvido o problema da cooperação entre os entes federados para a efetivação dos direitos previstos nos incisos do art. 23 da Constituição Federal.

Nesse sentido a discussão dos ministros do Supremo Tribunal Federal em julgamento de Agravo Regimental para suspensão de liminar que determinava ao Estado de Pernambuco, em conjunto com os demais entes (União e determinado município), o custeio das despesas de um hospital público:

O fato é que o denominado problema da “judicialização do direito à saúde” ganhou tamanha importância teórica e prática, que envolve não apenas os operadores do direito, mas também os gestores públicos, os profissionais da área da saúde e a sociedade civil como um todo. Se, por um lado, a atuação do Poder Judiciário é fundamental para o exercício efetivo da cidadania, por outro, as decisões judiciais tem significado um forte ponto de tensão entre os colaboradores e os executores de políticas públicas, que se veem compelidos a garantir as prestações de direitos sociais mais diversos, muitas vezes contrastantes com a política de governo estabelecida pelos governos para a área de saúde e para além das possibilidades orçamentárias<sup>65</sup>.

Portanto, como se vê, embora o Poder Judiciário venha adotando soluções casuísticas para a efetivação dos direitos fundamentais que demandam ações

---

<sup>65</sup> EMENTA: Suspensão de Liminar. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Ordem de regularização dos serviços prestados em hospital público. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança pública. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido de suspensão de liminar que determinava ao Estado de Pernambuco o custeio de despesas de hospital público.** Agravo Regimental na suspensão de liminar nº 47. Estado de Pernambuco, União, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Pernambuco e Município de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 17 de março de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610254>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

estatais, essa está longe de ser uma solução para o problema da não cooperação entre as esferas de poder.

De outro modo, tendo em vista as exposições desenvolvidas acima, deve-se considerar a intervenção do Poder Judiciário na Administração Pública do Estado (gênero) como um desafio à consolidação do federalismo cooperativo, na medida em que a atuação do Judiciário não só viola o princípio da separação de poderes como interfere na disposição dos recursos financeiros dos entes federativos, desorganizando o planejamento de ações governamentais voltadas à efetivação de políticas públicas. Manter a intervenção do Judiciário é, nas palavras de Luís Roberto Barroso, correr o risco de “morrer da cura”.<sup>66</sup>

Outro obstáculo à consolidação do federalismo de cooperação no Brasil é a “forte tendência centralizadora do federalismo brasileiro, cujo poder se encontra nas mãos da União, órgão político federal e titular da soberania nacional, em prejuízo dos Estados-membros e Municípios”<sup>67</sup>.

Janice Helena Ferreri Morbidelli compartilha de igual entendimento ao afirmar que embora a Constituição Federal tenha buscado fortalecer os estados-membros, aumentando-lhes as competências, bem como fortalecer os municípios que foram elevados à categoria de *unidade político-administrativa autônoma*, ao lado de estados e União, com o fim de aproximar o governo dos cidadãos, fato é que o Brasil manteve a centralização do poder majoritariamente na União, que agrega a maioria dos recursos em detrimento das esferas periféricas<sup>68</sup>.

Leonardo David Quintiliano observa que a Constituição de 1988 tentou estabelecer maior descentralização, com maior autonomia federativa aos entes federados Estados-membros e municípios, adotando um novo regime constitucional de competências legislativas, inovando ao introduzir a repartição vertical entre os

---

<sup>66</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, nº 66, v. 31, p 89-114, jul/dez. 2007. Disponível em: <[http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista\\_pge\\_66.pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_66.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

<sup>67</sup> FIQUEIREDO, Herberth Costa. **A saúde como direito fundamental**: abordagem contextualizada no Estado Democrático de Direito. 2006. 185 f. Dissertação (mestrado em direito constitucional) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2006. Disponível em: <[http://www.dominipublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=89907](http://www.dominipublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=89907)>. Acesso em: 31 out. 2016, p. 75.

<sup>68</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 177.

entes federativos, com a previsão de competências legislativas simultâneas e concorrentes<sup>69</sup>.

Contudo, continua referido autor, a inclinação descentralizadora da CF/88 não poderia simplesmente transferir competências aos estados-membros (e municípios), pois os entes federados não estavam preparados para assumir exclusivamente competências e temia-se também que fossem cometidos abusos de poder pelas esferas político-administrativas regionais.

Por essas razões que o Constituinte optou pelo federalismo cooperativo, que ao invés de simplesmente transferir competências da União para os entes federados, criava um rol de competências comuns, a União cabendo edição de normas gerais e aos estados-membros e municípios a competência para editar normas particularizadas.

A sistemática de repartição de competências baseada no modelo de federalismo cooperativo do Estado Federal Alemão pode ser vista como um “processo que possibilitou um aumento (formal) da capacidade legiferante dos Estados e municípios, sem grande perda de poder por parte da União”<sup>70</sup>.

Conforme já estudado nesse trabalho, a técnica adotada pela Constituição enumera taxativamente os poderes (competências) da União (Arts. 21 e 22, competência administrativa exclusiva e competência legislativa privativa, respectivamente), estabelece aos municípios a competência para *legislar sobre assuntos de interesse local* (Art 30, inc. I, CF). Os estados-membros têm competências que lhes são designadas no artigo 25 da Constituição, além das residuais não enumeradas.

Por essa técnica de enumerar taxativamente as competências da União, poderia se pensar que aos entes federados estaria se dando uma grande margem de poderes/competências, aumentando sua autonomia federativa. Contudo da leitura dos artigos 21 e 22 da Constituição Federal que preveem as competências privativas ou exclusivas da União, percebe-se que o cenário da estrutura político-

---

<sup>69</sup> QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: delimitação no Direito Constitucional brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/pt-br.php>>. Acesso em: 02 de nov. 2016, p. 173.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 174.

administrativa do Estado brasileiro não é outro senão de concentração de poderes na esfera central<sup>71</sup>.

Isso porque o artigo 21, que trata das competências administrativas exclusivas da União, não passíveis de delegação aos outros entes federativos, traz em seu bojo um extenso rol de 25 incisos que tratam de matérias como: defesa e segurança nacional (incisos I a VII); elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social (inciso IX); organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (inciso XIV); planejamento e promoção da defesa civil contra calamidades públicas, como secas e inundações (inciso XVIII); gerenciamento dos recursos hídricos e fixação de critérios para os direitos de seu uso (inciso XIX); criação de diretrizes para o desenvolvimento urbano nas áreas de habitação, saneamento básico e transportes (inciso XX); execução de serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (inciso XXII).

E segue o artigo 22 da Constituição Federal enumerando exaustivamente em 29 incisos as competências legislativas privativas da União, sendo algumas delas: editar as leis de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (inciso I); legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (inciso IV); sobre comércio exterior e interestadual (inciso VIII); sobre trânsito e transporte (inciso XI); legislar sobre seguridade social e diretrizes e bases para a educação nacional (incisos XXIII e XXIV).

Dessa forma, embora a Constituição Federal tenha ares de um modelo de federação com mais autonomia federativa aos entes federados e, nesse ponto, se quer referir, com competências divididas entre a esfera central e as esferas periféricas (Estados e municípios) o que se tem, em verdade, é uma maior autonomia apenas formalmente, pois na prática, prevalece um Estado Federal com poderes centralizados na União.

É o que se pode perceber, por exemplo, pela previsão constitucional que atribui exclusivamente à União competência para planejamento e promoção da

---

<sup>71</sup> VAZ MOMO, Alessandra Loio. **Uma análise crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil**. 2013. 32 f. Monografia (especialização lato sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf)>. Acesso em: 26 de nov. 2016, p. 13-14.

defesa civil contra calamidades públicas, como secas e inundações (art. 21, inciso XVIII). Tal norma determina que a União adote medidas para evitar secas e inundações em qualquer região do território brasileiro. Contudo como a esfera central de poder do Estado Federal, que abrange todo o território nacional e não consegue ter uma aproximação maior com a população poderia satisfatoriamente prevenir e adotar medidas de defesa contra calamidades em qualquer lugar do país.

O que, questiona-se, é como a União poderia adotar medidas uniformes e satisfatórias a todos os locais do território nacional, quando há tanta diversidade natural de um estado para outro, de uma região política para outra. O ideal seria que matérias como essa, fossem de competência comum a todos os entes federativos, embora não se desconsidere também os problemas enfrentados pela técnica de repartição vertical de competências.

Outro exemplo de competência da União que denota o caráter centralizado e avesso a autonomia federativa dos estados-membros e municípios é a previsão constitucional que prevê à União competência privativa para editar leis de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (Art. 22, inciso I). No que resta aos entes federados “pouco ou nada a fazer para a formação do direito positivo”<sup>72</sup>.

A concentração de poderes (competências) na União, consoante os artigos 21 e 22 da Constituição, desconsidera a diversidade regional existente no Estado Federal brasileiro e desconsidera também o alerta que faz Paulo Bonavides *que* diante de gritantes disparidades econômicas, sociais, políticas, populacionais e territoriais das regiões brasileiras, políticas públicas de âmbito nacional, voltadas ao desenvolvimento e bem-estar da população não são eficazes, pois não se pode dispensar tratamento uniforme a realidades distintas<sup>73</sup>.

No entanto, o problema da centralização de competências na União não se restringe as competências que a Constituição Federal expressamente atribui a União, prevalece também nas competências de distribuição vertical, que são

---

<sup>72</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 227

<sup>73</sup> BONAVIDES. Paulo. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

competências que dividem uma mesma matéria, de forma concorrente, a dois ou mais entes federativos<sup>74</sup>.

Quanto à técnica de distribuição vertical de competências, essa surge para atender aos fundamentos do federalismo de cooperação- ainda que, na federação brasileira a técnica tenha se tornado um empecilho à efetividade do federalismo cooperativo.

No caso brasileiro, a técnica de verticalidade de competências encontra previsão no artigo 24, que trata de matérias específicas que devem ser legisladas, concorrentemente, pela União, estados-membros e municípios<sup>75</sup>.

No âmbito da legislação concorrente, existem limites para a atuação das unidades estaduais e municipais, estabelecidos nos parágrafos do artigo 24, que determinam que estados-membros (e municípios) podem exercer competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, *desde que*, não existam normas gerais estabelecidas pela União sobre a matéria (§ 3º) e, que, em havendo superveniência de lei federal fixando normas gerais, a eficácia da lei estadual ou municipal existente é *suspensa* no que contrariar a lei federal.

É preciso interpretar o que quis dizer o constituinte ao estabelecer “normas gerais” de competência da União, que possuem supremacia às leis estaduais ou municipais, ainda que as últimas tenham sido editadas anteriormente.

A conclusão a que se deve chegar é que, embora a Constituição garanta a autonomia política-administrativa aos estados-membros e aos municípios, ela manteve a União como esfera máxima de poder, podendo fixar “normas gerais”, princípios e diretrizes que devem ser observados pelos demais entes federados quando da edição de leis estaduais ou municipais, ainda que tais leis tratem de *matérias peculiares* ao interesse de determinado Estado ou município e que, portanto, não possuem abrangência nacional.

A concentração de poderes e a permissão dada pelo artigo 24 à União para intervir em matérias peculiares de cada unidade federada estadual ou municipal

---

<sup>74</sup> MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010 Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 nov. 2016, p. 217-219

<sup>75</sup> A competência concorrente para legislar do município não está expressa no caput do artigo 24, contudo entende-se que também aos municípios é atribuída tal competência, vez que o artigo 30, § 2º da Constituição Federal, fornece-lhe competência para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

contraria o princípio da subsidiariedade, que prega que ao ente federado mais próximo da população deve competir o maior número de questões, deixando “a cargo do poder central apenas aquelas matérias que exijam uniformidade de tratamento em toda a federação, a fim de se evitar desigualdades econômicas e sociais profundas”<sup>76</sup>.

A repartição de competências conforme organizada na CF/88, que aumentou as competências (poderes) dos entes federados, e, por conseguinte, aumentou-lhes a autonomia federativa, atendeu aos anseios de independência regional, da preservação da cultura e das identidades locais. No entanto fez aparecer o “conflito de repartição de competências do Estado Federativo brasileiro” referido por Leonardo David Quintiliano:

[...] repartir as competências não significou apenas compartilhar poderes e receitas; implicou também a divisão de obrigações e, principalmente, de despesas. Eis os conflitos de competências no Estado federativo brasileiro: o conflito negativo, mediante o qual União, Estados, Distrito-Federal e Municípios alegam sua incompetência para assumir obrigações e despesas; e o conflito positivo, situação em que os mesmos entes federativos reivindicam espaço para exercício de poder. Invoca-se mais poder quando o interesse é financeiro ou quando a competência desejada envolve o exercício de um poder, cujo bônus político supera o ônus financeiro. De outro lado, lança-se mão da tese cooperativa, caso tais condições não se verifiquem<sup>77</sup>.

O conflito da repartição vertical de competências ao se referir ao conflito negativo de competências, mediante o qual União, Estados, Distrito-Federal e Municípios alegam sua incompetência para assumir obrigações e despesas, retoma a ideia de Thais Barroso exposta anteriormente, no que ela denominou de “jogo de empurra” entre os entes federativos.

O “jogo de empurra” ou o conflito negativo de competências se observa quando se tratam de competência para a formulação de políticas públicas, voltadas a efetivação dos direitos fundamentais sociais, a exemplo das matérias tratadas no artigo 23 da Constituição Federal.

Já o conflito positivo de competências, quando todos os entes federativos disputam uma determinada competência, costuma ocorrer quando essa se trata de

<sup>76</sup> QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: delimitação no Direito Constitucional brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/pt-br.php>>. Acesso em: 02 de nov. 2016, p. 88.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 176.

algum interesse financeiro, como maior arrecadação de receitas ou para angariar maior poder político, o que se considerando a concentração de poderes na União, torna-se uma competência-bônus passível de disputa entre os entes federados.

Os dois polos de conflito de competências, negativo e positivo são obstáculos à efetivação de direitos fundamentais que necessitam de ação prestacional estatal, a exemplo das matérias disciplinadas no artigo 23 da Constituição, uma vez que os entes federativos não atuam colaborativa e cooperativamente como deveriam para a efetivação dos direitos.

Nesse estudo, o conflito negativo de competências dos entes federativos tem maior relevância que o conflito positivo, pois permite a análise conjunta dos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, que são as competências que legitimam o federalismo cooperativo no Brasil.

A divisão vertical de competências está contida nas competências legislativas concorrentes (art. 24) e nas competências materiais (administrativas) comuns (art. 23), que devem ser estudadas conjuntamente, pois muitas competências legislativas estão estreitamente ligadas às suas competências materiais, numa relação condicional, conforme explica Leonardo David Quintiliano: “Todas as competências administrativas implicam em menor ou maior grau, direta ou indiretamente, o desempenho de uma competência legislativa, uma vez que num Estado de Direito, o Estado apenas atua nos limites do Direito [lei]”<sup>78</sup>.

Referido autor aponta críticas ao modelo de repartição de competências adotado, pois à Administração Pública só é permitido atuar mediante autorização legal, de forma que havendo correspondência entre as matérias tratadas nos artigos 23 e 24, para que um ente federativo possa atuar nas competências administrativas do art. 23, precisa editar leis, na maioria dos casos, seguindo os critérios do art. 24 da Constituição Federal.

Ocorre que, competências concorrentes e competências comuns, embora possibilitem a atuação das três esferas de poder, adotam um sistema diferente para a atuação de cada ente federativo. Enquanto nas competências comuns é adotado o critério de cooperação obrigatória (parágrafo único do art. 23), que significa que a atuação de um ente federativo é não excludente da competência de outro, nas

---

<sup>78</sup> QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: delimitação no Direito Constitucional brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/pt-br.php>>. Acesso em: 02 de nov. 2016, p. 227.

competências concorrentes há a exclusão de um ente federativo em caso de atuação de outro.

Como já visto, os parágrafos do artigo 24 trazem a previsão que a União editará “normas gerais” e aos entes federados permite-se *suplementar* tais normas de acordo com as suas “peculiaridades”, desde que não contrarie a norma geral da União. Ou seja, a competência legislativa é excludente, na medida em que entes federados só podem legislar nos limites fixados pelas normas gerais da União, não podendo dispor contrariamente, sob pena de suspensão da eficácia das leis estaduais ou municipais.

Dessa forma, a convergência entre as matérias de competência legislativa concorrente e administrativas comuns, com divergências na possibilidade de atuação dos entes federativos, torna-se um obstáculo à efetivação das políticas públicas previstas nos incisos do artigo 23, mormente aquelas voltadas aos direitos à saúde<sup>79</sup> e assistência pública (art 23, II e art. 24, XII), à educação (art. 23, V e art. 24, IX), à proteção e integração social das pessoas com deficiência (art. 23, II e art. 24 XIV) e à proteção do meio ambiente (art 23,VI e art 24, VI).

A falta de coordenação em políticas públicas em virtude do conflito negativo de competências, exposto acima, acarreta “a ineficiência, a corrupção e o emprego não otimizado do dinheiro público”, sendo que a solução geralmente encontrada para ser possível a execução de políticas públicas comuns é a centralização do planejamento na União, com a distribuição da execução entre os entes federativos, sem a participação devida destes em sua formulação<sup>80</sup>.

Percebe-se assim que a solução comumente adotada para resolução de conflitos decorrentes da repartição de competências é a centralização do poder na União, o que, como já dito, minora a autonomia federativa dos estados-membros e municípios, desconsiderando seus interesses regionais e dificultando a consolidação do modelo federativo de cooperação, conforme pensado pelo Constituinte.

## 2.2 OS CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NO BRASIL: SOLUÇÕES DOUTRINÁRIAS

---

<sup>79</sup> Vide p. 30-34.

<sup>80</sup> QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: delimitação no Direito Constitucional brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/pt-br.php>>. Acesso em: 02 de nov. 2016, p. 266.

Após a exposição de alguns dos desafios enfrentados pelo Brasil para a consolidação de um modelo de federalismo cooperativo, com efetiva repartição de competências, harmonia e solidariedade entre os entes federativos para a consecução dos direitos fundamentais sociais, encaminha-se o presente estudo ao seu objetivo final, qual seja, a apresentação de soluções da doutrina especializada, apontadas como capazes de consolidar o federalismo cooperativo em prol do equilíbrio no desenvolvimento e no bem-estar em âmbito nacional.

### 2.2.1 O Federalismo Assimétrico

Dirceo Torrecillas Ramos em obra dedicada especialmente ao tema apresenta o federalismo assimétrico como medida capaz de alcançar o equilíbrio entre as esferas de poder do Estado Federal brasileiro, representando uma solução possível para um dos maiores desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil: o desequilíbrio desenvolvimentista regional.

Primeiramente, faz-se importante distinguir a *simetria* da *assimetria* no Estado Federal. No sistema federal simétrico cada estado-membro mantém o *mesmo* relacionamento com a autoridade central (1), a divisão de poderes entre o governos central e dos estados é *igual* em cada relação estado-membro/União (2), a representação dos estados membros no governo central possui *igual* base para cada componente político (3) e o suporte das atividades do governo central é igualmente distribuído entre qualquer dos estados-membros (4)<sup>81</sup>.

Significa dizer que em um modelo de federalismo simétrico todos os estados-membros possuem a igualdade de expressão política e de representatividade no governo federal, bem como recebem tratamento igualitário da União.

Embora em uma primeira leitura se pudesse supor ser esse o melhor sistema para um Estado Federal: igualdade formal de todos os entes federados em face da União \_ conforme se observou no tópico anterior, o federalismo brasileiro é marcado por disparidades regionais de ordem econômica, cultural, política, populacional e territorial. De forma que, o tratamento que o governo central, mediante previsão

---

<sup>81</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dirção. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 62.

constitucional, deve dispensar a cada esfera periférica de poder deve ser igual na medida das desigualdades regionais.

Havendo desigualdades em desenvolvimento econômico, político e humano de uma região para outra, de um estado para outro, de um município para outro, urge que se busque corrigir essas desigualdades, o que é possível mediante o equilíbrio e a cooperação através de: a) divisões regionais, por grupos de Estados; b) divisão de tributos; c) criação de incentivos fiscais ou outras modalidades e, d) a redistribuição de receitas. Segundo Dirceo Torrecillas Ramos, a conjunção dessas medidas caracteriza o federalismo assimétrico.

Contudo é importante que se entenda que o federalismo assimétrico não é uma solução para federalismos “mal-sucedidos”, isso porque o federalismo se desenvolveu diversamente em cada Estado, de acordo com os critérios econômicos, sociais, culturais de cada povo, não se podendo medir o grau de sucesso de um Estado Federal com parâmetros fixados por outro Estado<sup>82</sup>. Por conseguinte, o federalismo assimétrico deve ser implementado em Estado Federais em que haja *assimetria*.

O autor apresenta exemplos de Estados Federais com os mais diversos tipos de assimetria, assim é a Nigéria de assimetrias étnicas, a Espanha de assimetrias nacionais e eletistas, a Índia, o Canadá e a Suíça de assimetrias linguísticas e, no caso brasileiro, em semelhança aos Estados Unidos da América, prevalece a assimetria de regiões<sup>83</sup>.

Dessa forma, o Estado Federal brasileiro deve adotar um federalismo de tratamento assimétrico a cada ente federado, pois se trata de uma federação marcada por diferenças regionais que impedem um tratamento simétrico a todos os entes federados.

Uma medida efetiva de assimetria para a correção das desigualdades regionais seria a alocação constitucional de recursos financeiros, isto é, a redistribuição de renda, pois com o estabelecimento simétrico de competências financeiras mantem-se as diferenças entre as unidades, como ocorre entre estados das regiões políticas norte e nordeste e os estados das regiões sul e sudeste do Brasil.

---

<sup>82</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 176.

<sup>83</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dirceô. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 61.

Não se olvide, nesse aspecto, que com a Constituição Federal de 1988, houve a adoção de algumas medidas de federalismo assimétrico, sendo uma delas justamente a repartição de receitas tributárias, de forma diferenciada entre os entes federados:

Devidos às grandes diferenças econômicas entre os Estados e Regiões a Constituição dispõe de repartição de receitas tributárias, de forma diferenciada nos artigos 157 a 162, para recompor as desigualdades diminuindo-as. Ao fazê-lo, reconhece não só os Estados mais carentes, mas também Regiões de Estados com alocação de recursos próprios da União e dos Estados, a eles e aos municípios.

Portanto, para fazer face aos seus encargos os Estados, Municípios, Distrito Federal, de modo geral têm receitas próprias, mas recebem uma distribuição de receitas, diretamente ou para suas regiões, incentivos fiscais através de isenção, redução e diferimento tributário, juros favorecidos, etc.<sup>84</sup>.

Porém, com esse sistema de distribuição de receitas assimétrico, a União e os Estados-membros mais desenvolvidos acabam por ter seus recursos limitados, pois são utilizados em incentivos entre os estados-membros não desenvolvidos. É dizer, na busca pelo equilíbrio dos entes federados, mediante tratamento assimétrico, pode-se acabar prejudicando os estados-membros mais desenvolvidos que realocam seus recursos aos outros estados, restando prejudicados por receitas próprias insuficientes.

Percebe-se assim, o cuidado com que se deve desenvolver o federalismo assimétrico. Nesse sentido, alerta-se que “não se pode na busca do equilíbrio provocar outro tipo de desigualdade ou ajudar outras regiões de forma a prejudicar a sua própria ou ao seu Estado”<sup>85</sup>.

Dito de outro modo, há viabilidade de implementação de um efetivo federalismo assimétrico na busca pelo equilíbrio no desenvolvimento e no bem-estar em âmbito nacional, conforme previsto em vários artigos constitucionais, desde que a cooperação e redistribuição de receitas dos entes federados mais ricos aos mais pobres, não ocasione em prejuízo ao atendimento das demandas sociais dos primeiros<sup>86</sup>.

Em síntese, o federalismo assimétrico já existe no Estado Federal brasileiro, estando previsto em normas constitucionais, contudo a assimetria possui uma linha

<sup>84</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 176.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 177.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 213.

tênue entre ser um meio à consolidação do federalismo cooperativo para a consecução de fins sociais e ser ela própria um obstáculo, o que Dirceo Torrecillas Ramos leciona é a necessidade de se buscar o *equilíbrio*.

### 2.2.2 O Federalismo Político Intergovernamental

Janice Helena Ferreri Morbidelli defende que o federalismo atual funda-se na cooperação e emerge das relações intergovernamentais, sendo essas necessárias à sobrevivência do modelo político institucional do Estado Federal cooperativo.

Para a autora a federação brasileira, embora adote um modelo cooperativo admitido formalmente na Constituição Federal, permanece centralizada e atrelada ao clássico padrão de três esferas distintas: União, Estados-membros e Municípios. Isso porque a Constituição não definiu indubitavelmente mecanismos e técnicas que propiciassem uma lei de coparticipação entre os entes federativos, tampouco de responsabilidade conjunta na tomada de decisões de políticas públicas<sup>87</sup>. Por isso, apresenta o modelo de federalismo cooperativo intergovernamental canadense como uma alternativa concreta para a reconstrução do federalismo brasileiro.

O Canadá a partir da Segunda Guerra Mundial desenvolveu um processo dinâmico de cooperação entre o governo federal e os governos provinciais<sup>88</sup>, utilizando-se de mecanismos de relações intergovernamentais para garantir o equilíbrio em áreas sensíveis como educação, saúde, assistência social com o fim de atenuar as disparidades entre as regiões<sup>89</sup>.

O dinamismo de que se reveste a federação canadense inova o federalismo tradicional. Instituições governamentais promovem a interação entre os entes federativos de quatro maneiras: institucionalizando o tratamento diferenciado a algumas unidades políticas (entes federados); desenvolvendo programas de cooperação conjunta; criando processos formais de tomada de decisões conjuntas; realizando transferências condicionadas de receitas em busca da igualdade entre os entes federados<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 247-248.

<sup>88</sup> O federalismo canadense é composto pela União e por províncias que são correspondentes aos estados-membros brasileiros.

<sup>89</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. Op. cit, p. 173.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 245.

Num primeiro momento, poderia se entender que todas essas medidas são adotadas no Estado Federal brasileiro, pois constam formalmente na Constituição Federal. Porém, o estudo desenvolvido demonstrou que, na prática, não há aplicabilidade da cooperação e de responsabilidade conjunta no federalismo brasileiro para o fim de efetivar políticas públicas.

Com consideração a tal pobreza do federalismo cooperativo brasileiro, Janice Helena Ferreri Morbidelli sugere a adoção pelo Brasil de mecanismos intergovernamentais originários do Canadá, que são detidamente explorados no seu estudo.

No presente trabalho elege-se o mecanismo intergovernamental de programas de cooperação conjunta, conhecido como *Federal Spending Power*<sup>91</sup>, como o mecanismo mais apto para obter sucesso, considerando os desafios que o Brasil enfrenta para a consolidação de um federalismo cooperativo *de fato*.

O *Federal Spending Power* é o poder de destinação de verbas do governo federal às províncias para a realização de determinados programas, realiza-se por meio de acordos de programas de custo dividido (*Shared-cost Program*) ou programas de subsídios federais condicionais (*Conditional-Grant Program*).

Sua implementação se dá com a iniciativa do governo federal, que oferece recursos financeiros às províncias sob determinadas condições, sendo os custos partilhados entre os dois governos (o custo é rateado em cinquenta por cento para cada contratante).

O *Federal Spending Power* está presente em muitas áreas de atuação estatal, sendo responsáveis por muitas políticas públicas implementadas nas províncias daquele Estado Federal, havendo estimativa que existam pelo menos cem programas institucionalizados<sup>92</sup>.

É importante referir a institucionalização de programas *Federal Spending Power*, pois nem sempre eles estão expressamente previstos na Constituição Federal canadense, de forma que muitas vezes se concretizam mediante negociações informais entre o Governo federal e um governo provincial. São exemplos de programas institucionalizados o programa de educação superior (*Pós-*

---

<sup>91</sup> Poder de gastos federais, em tradução literal.

<sup>92</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 151-152.

*Secondary Education*), o programa de assistência social (*The Canada Assistance Plan*) e o programa de cuidados médicos (*Medicare*)<sup>93</sup>.

O governo federal canadense ao oferecer auxílio financeiro às províncias para desenvolver programas estratégicos em áreas como educação, saúde, assistência social impõe o cumprimento de certa regulamentação do programa com metas, prazos e objetivos a serem alcançados. Mesmo assim, informa a autora, dificilmente uma província rejeita o auxílio federal, pois não há um rígido controle do governo federal nas províncias, apenas há um direcionamento nas políticas de aplicação dos recursos e, ainda, as condições dos programas são elaboradas em conjunto pelo governo federal e pelos governadores provinciais.

Ou seja, de acordo com o estudo desenvolvido por Janice Helena Ferreri Morbidelli, é correto afirmar que no modelo de programa canadense *Federal Spending Power* existe efetivamente uma relação intergovernamental cooperativa e harmônica entre os entes federativos, com a proteção dos valores e interesses regionais na estrutura e funcionamento do governo central.

Dessa forma, embora não se desconsidere as diferenças entre a sociedade brasileira e a canadense, originadas de processos históricos distintos de formação, os bons resultados que mecanismos de cooperação intergovernamental angariaram na federação canadense, como o equilíbrio desenvolvimentista das regiões, implementação de políticas públicas e menor concentração de poderes (competências) no governo federal, corroboram a plausibilidade da adoção de tais medidas no Estado Federal brasileiro para consolidar um federalismo cooperativo *de fato*.

### 2.2.3 O Federalismo das Regiões

Para Paulo Bonavides o governo regional seria a única saída para a superação da crise pela qual passa a estrutura federativa do Brasil, fora essa saída prevaleceria o unitarismo e centralismo federal, com a manutenção das desigualdades regionais<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 153.

<sup>94</sup> BONAVIDES. Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.424

O federalismo regional de Paulo Bonavides consistiria na adoção de um quarto nível de governo<sup>95</sup>, que teria o mais alto grau de autonomia dentro do sistema federativo, superior a autonomia estadual e municipal. Demandaria, como se vê, uma profunda reforma constitucional da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro.

A reforma constitucional envolveria a criação de uma representação regional no Senado, composta para cada região de, no mínimo, o dobro de senadores que um estado-membro pode eleger, ou seja, seis por região todos eleitos por voto direto e sufrágio universal.

Do mesmo modo, a criação de uma Assembleia Regional, com competências específicas em matéria legislativa<sup>96</sup>, não só de planejamento como de tudo que envolver interesse das regiões; a Assembleia seria eleita de acordo com o mesmo processo democrático da eleição dos senadores regionais.

O doutrinador apresenta como paradigma para o Brasil Estados Regionais como Itália e Espanha, que consagraram, exitosamente, um sistema de regionalismos - embora não se desconsidere a natureza e origem unitarista de alguns deles, a exemplo da Itália.

Ressalta algumas competências legislativas das Regiões da Itália que poderiam ser seguidas na repartição de competências das Regiões brasileiras, tais como: competência para editar leis destinadas à polícia local, ao comércio, à assistência social, à assistência sanitária e hospitalar, à assistência escolar, aos museus e bibliotecas, à navegação e aos portos lacustres, às águas minerais.

Paulo Bonavides reconhece que, à primeira vista, a adoção de um federalismo de regiões parece utópico, contudo ressalta a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como uma experiência precursora e feliz,

---

<sup>95</sup> O federalismo com quatro níveis de poder é chamado por parte da doutrina de *Federalismo Tetradimensional*. RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: UniRitter, 2010.

<sup>96</sup> Nesse estudo apresenta-se o federalismo de regiões conforme defendido por Paulo Bonavides, em que o principal mecanismo de atuação política das regiões seria com representantes regionais no Senado e com a criação de uma Assembleia Regional com competências legislativas próprias. Contudo, não se desconhece outros mecanismos propostos pela doutrina para aplicação do federalismo regional, como a proposta de um órgão Executivo Regional que realizaria uma política econômica voltada para o desenvolvimento regional, que desenvolveria e executaria políticas públicas de beneficiamento das regiões. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por RODRIGUES que reproduz doutrina de Celso BASTOS e Gilberto BERCOVICI. RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: UniRitter, 2010, p. 234-238.

que prova a possibilidade de planejar o desenvolvimento numa área de recursos escassos, mediante a ação de incentivos fiscais e de integração regional.<sup>97</sup>

Interessante aspecto do regionalismo é que sua implementação se daria paulatinamente. Num primeiro momento, seria criada uma Região estável, o Nordeste, pois ali já existem organismos regionais que esboçam identidade e autonomia regional, a exemplo da SUDENE. As demais regiões autônomas se constituiriam de acordo com a repartição geográfica do Estado Federal brasileiro – Norte, Sudeste, Centro-Sul e Centro-Oeste<sup>98</sup>.

O autor reconhece que houve abertura regionalista na Constituição de 1988 ao prever expressamente como objetivo fundamental da República federativa do Brasil a erradicação da pobreza, redução das desigualdades regionais e a busca do equilíbrio e bem-estar em âmbito nacional, conforme previsto nos art. 3º, III, art. 23, parágrafo único e art. 43 da Constituição.

Contudo, mantém-se o *status quo* dado às regiões quando da promulgação da Constituição de 1988 até hoje, não tendo em nenhuma das dezenas de reformas constitucionais já realizadas sido reconhecida autonomia política às Regiões. Paulo Bonavides considera preocupante a não institucionalização das Regiões brasileiras como esfera de poder autônomo, pois defende que sua adoção propiciaria ao Estado Federal brasileiro alcançar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, já que as ações prestacionais estatais (políticas públicas) seriam estabelecidas por cada Região autônoma e prezariam pelas peculiaridades econômicas, culturais, políticas, populacionais e territoriais de cada região.

---

<sup>97</sup> BONAVIDES. Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 427.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 447.

## CONCLUSÃO

Na fase de elaboração do projeto inicial desse estudo não era desconhecida a complexidade, abrangência e, por que não dizer, o nível de abstração que o tema federalismo cooperativo apresenta, de forma que ao fim da pesquisa desenvolvida apenas reforça-se o quão desafiante é abordar a matéria e mais ainda efetivar as soluções apresentadas como plausíveis à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil.

Considera-se que o trabalho cumpriu, na medida das possibilidades, com os objetivos inicialmente propostos, eis que traçou o perfil da formação histórica do Estado Federal brasileiro, marcado por peculiaridades e desigualdades regionais, que em alguma proporção contribuem para a existência do problema da concentração de poderes na União.

Num segundo momento, apresentaram-se desafios à consolidação do federalismo cooperativo sob o viés da distribuição de competências, especificamente aquelas comuns a todos os entes federativos e que exigem uma atuação positiva estatal para a efetivação de direitos fundamentais sociais, mediante políticas públicas.

Os desafios à cooperação entre os entes federativos podem ser resumidos pelo conflito negativo de competências e pela concentração de competências na União em detrimento da autonomia político-administrativos dos entes federados.

O conflito negativo de competências é o “jogo de empurra” entre os entes federativos, em que um ente empurra ao outro a efetivação de determinada competência, que em geral referem-se a atribuições para a formulação de políticas públicas, a exemplo das matérias tratadas no artigo 23 da Constituição Federal. Em consequência do conflito negativo de competências, os indivíduos diretamente interessados buscam o Poder Judiciário para que esse intervenha forçando os entes federativos a cumprirem com determinado direito fundamental.

A concentração de poderes na União em detrimento da autonomia federativa dos entes federados é um fator de agravamento das desigualdades regionais, uma vez que vai de encontro ao princípio da subsidiariedade ao conferir à União competências legislativas e administrativas que uniformizam o tratamento dispensado às esferas regionais, desconsiderando as peculiaridade sociais, políticas, econômicas, territoriais, populacionais de cada localidade.

Por fim, elegeu-se três caminhos apontados pela doutrina como capazes de solucionar a crise federativa brasileira, são eles: o federalismo assimétrico, o federalismo político intergovernamental e o federalismo das regiões.

O federalismo regional é defendido por Paulo Bonavides há muitas décadas, desde antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como a única forma de sanar o problema da centralização do poder na União e das desigualdades regionais.

Devido ao brilhantismo de referido professor e a propagação da ideia de um federalismo regional brasileiro entre os estudiosos do tema, é que se optou por apresentar esse modelo de federalismo como *possibilidade* de consolidar o federalismo cooperativo no Brasil.

Contudo, questiona-se a *viabilidade* da adoção de um Federalismo das Regiões, a exemplo do modelo italiano e espanhol, uma vez que exigiria uma extensa reforma constitucional que alteraria toda a estrutura político-administrativa do Estado Federal brasileiro, correndo-se o risco de ao fim, restar os poderes regionais fracassados.

É dizer, após mais de 20 anos da redemocratização do país e da adoção do federalismo cooperativo, ainda se “engatinha” para efetivar a estrutura político-administrativa de três níveis (União, Estados-membros e Municípios). De que forma então se poderia arriscar inserir mais um nível de poder na federação que, certamente, demandaria enormes recursos humanos e financeiros para sua implementação, havendo no Brasil um histórico de aversão a mudanças institucionais.

Nesse contexto, considera-se como soluções *possíveis* e *viáveis* à consolidação do federalismo cooperativo com a efetivação de competências materiais comuns o federalismo assimétrico e o federalismo intergovernamental. Ambos já existentes no sistema constitucional brasileiro, o que facilitaria o sucesso na sua implementação caso os entes federativos tenham interesse em colaborar nesse sentido.

O federalismo assimétrico apresentado nesse trabalho refere-se à assimetria de recursos financeiros para cada ente federativo. Prega que a União transfira recursos às regiões, Estados-membros e Municípios na proporção das necessidades de cada qual, por exemplo, aos Estados da região centro-norte do Brasil são transferidos mais receitas que aqueles da região Sul-sudeste. A alocação na

distribuição de recursos também existe entre Estados-membros, em que o Estado mais rico economicamente cede recursos ao outro, mais pobre.

O federalismo intergovernamental baseia-se na colaboração entres os entes federativos para efetivação dos fins sociais do Estado (gênero), mediante programas de custeio de políticas públicas, havendo o rateio de custos entre os entes participantes.

Como se pode perceber, o federalismo assimétrico e o federalismo intergovernamental exigem que os entes federativos *queiram* colaborar com a redistribuição de receitas e com a efetivação de competências materiais comuns, visando ao alcance dos direitos fundamentais sociais.

Não se faz necessária uma reforma constitucional, mas antes uma reforma política para a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil, uma vez que atualmente vigem no país os interesses pessoais e partidários dos governantes, que demonstram má-vontade em firmar acordos com outros entes federativos, quando esses discordam da sua política de Estado, havendo que se falar inclusive em “boicotes” entre eles.

Os instrumentos para que haja cooperação entre os entes federativos já existem na Constituição Federal de 1988 sua implementação depende apenas do interesse dos governantes das três esferas de poder em manter relações intergovernamentais colaborativas para a consecução do equilíbrio desenvolvimentista, do bem-estar em âmbito nacional e dos direitos fundamentais sociais.

## REFERÊNCIAS

- ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.
- ASCENSÃO, José Oliveira. Direito Civil - **Teoria Geral: Relações e Situações Jurídicas**. V 3. 2. ed. Saraiva [Minha Biblioteca].2010. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502141537/cfi/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.
- BARROSO, Luíz Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 31, n. 66, p 89-114, jul/dez. 2007. Disponível em: <[http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista\\_pge\\_66.pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_66.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.
- BARROZO, Thais Aranda. **A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença**. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 07 nov. 2016.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido do Estado de Santa Catarina de chamamento ao processo da União em Ação para fornecimento de medicamento**. Agravo Regimental no Agravo no Agravo em Recurso Especial n. 13.266. Estado de Santa Catarina e Vergínio Valdemiro Vieira. Relator: Ministro Humberto Martins. 25 de outubro de 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1100168&num\\_registro=201101233897&data=20111104&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1100168&num_registro=201101233897&data=20111104&formato=PDF)>. Acesso em: 25 nov. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que negou provimento ao pedido de suspensão de liminar que determinava ao Estado de Pernambuco o custeio de despesas de hospital público**. Agravo Regimental na suspensão de liminar nº 47. Estado de Pernambuco, União, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Pernambuco e Município de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 17 de março de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610254>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIQUEIREDO, Herberth Costa. **A saúde como direito fundamental: abordagem contextualizada no Estado Democrático de Direito**. 2006. 185 f. Dissertação (mestrado em direito constitucional) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=89907](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=89907)>. Acesso em: 31 out. 2016.

MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequencia=1>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro**. 2012. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/pt-br.php>>. Acesso em: 02 de nov. 2016.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: UniRitter, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional Positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre. 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O Federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988.** 2009. 55 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/publicacoes/banco-de-monografias/curso-ip-3a-edicao-1/Alessandra%20Schettino%20Tavares%20-%20monografia%20curso%20IP%203a%20ed.pdf.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

TOLEDO, Cláudia. O Estado Federal Alemão. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord). **Pacto Federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. **O federalismo assimétrico.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

VAZ MOMO, Alessandra Loio. **Uma análise crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil.** 2013. 32 f. Monografia (especialização lato sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: < [http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf)>. Acesso em: 26 de nov. 2016.