

federalismo brasileiro e os problemas do exercício da competência constitucional comum

É caminhando que se abrem os caminhos. Ela (a Constituição) vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria.

Ulysses Guimarães

José Eduardo Sabo Paes

Pós-doutorando em Democracia e Direitos Humanos pela IGC — Faculdade de Direito em Coimbra, Portugal. Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madri. É professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (Nepats) e do Grupo de Pesquisa: Terceiro Setor e Tributação Nacional e Internacional: formas de integração repercussão na sociedade, ambos da Universidade Católica de Brasília. Editor-chefe da *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor — Repats*

André Luiz de Matos Gonçalves

Graduado em Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e mestre pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat), e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Foi reitor da Universidade do Tocantins (Unitins) e professor universitário de Direito Constitucional. Foi procurador efetivo do estado do Tocantins e atualmente é conselheiro titular da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. É sócio-fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público (Idasp)

Napoleão de Souza Luz Sobrinho

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Graduou-se no curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Goiás e de Aperfeiçoamento de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Ceará, em nível de pós-graduação. Também é bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins

Júlio Edstron S. Santos

Doutor em Direito pelo Uniceub. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa Nepats (Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do Uniceub

Resumo: O federalismo brasileiro tem as suas origens na primeira República, decretada no dia 15 de novembro de 1889, permanecendo e solidificando-se em todas as outras Constituições outorgadas ou promulgadas no Brasil. Como o federalismo cooperativo e o exercício da competência constitucional comum, no atual ambiente de crise pandêmica, pode ser empregada pelos entes federados para efetivar as políticas públicas e concretizar direitos fundamentais no Estado Brasileiro é o tema central deste esforço acadêmico. O objetivo geral é demonstrar que o federalismo cooperativo brasileiro pode aprimorar

a interação interinstitucional e, desta maneira, promover melhorias para todos os entes da República brasileira, concretizando políticas públicas e efetivando direitos essenciais. Para atingir os objetivos, foram utilizados o método hipotético dedutivo e a técnica de revisão bibliográfica para reconstruir a história e aplicação.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo cooperativo. Competência comum. Distribuição competência.

Abstract: The Brazilian federalism has its origins in the first Republic decreed on November 15th, 1889, remaining and solidifying in all other Constitutions granted or promulgated in Brazil. As cooperative federalism and the exercise of common constitutional competence, in the current pandemic crisis environment, it can be used by federated entities to effect public policies and materialize fundamental rights in the Brazilian State is the central theme of this academic effort. The general objective is to demonstrate that Brazilian cooperative federalism can improve interinstitutional interaction and, thus, promote improvements for all entities of the Brazilian Republic, implementing public policies and implementing essential rights. To achieve the objectives, the hypothetical deductive method and the literature review technique were used to reconstruct the history and application.

Keywords: Federalism. Cooperative Federalism. Common competence. Competence distribution.

1 Introdução

Como um limite aos arbítrios do Estado Absolutista emergiu o Estado Federal ao longo dos séculos XVII e XIX, possibilitando a convivência de diversas ordens autônomas em um mesmo país, capacitando principalmente as dimensões administrativas, jurídicas e políticas

para realizarem a proteção dos seus cidadãos, recebendo influência do modelo europeu e, sobretudo, estadunidense.

O federalismo tem raízes tanto nas experiências da Suíça ainda no século XII, como nas decisões populares e políticas estadunidenses de se distribuir poderes entre os entes que formaram os Estados Unidos da América em uma ordem federal nos termos da Constituição norte-americana de 1787.

Desde o primeiro momento da história republicana no Brasil, houve a opção por um Estado Federal e, com isso, em maior ou menor intensidade, ocorreu a descentralização administrativa e política, que se refletiu em todas as Constituições brasileiras. Salientando-se que, em momentos específicos, o Brasil experimentou momentos autoritários e centralizadores, mas manteve o federalismo em todo o seu desenvolvimento republicano.

O ápice do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição Cidadã de 1988 e, com ela, os alicerces do Estado Federal foram elevados à condição de princípios sensíveis, amparados como cláusulas pétreas e, por essa égide, não podem ser atacados por modificações constitucionais, próprias do exercício do poder constituinte reformador.

Mesmo com bases seculares, o federalismo está em um processo de readaptação por causa da pandemia causada pelo novo coronavírus, doença mais conhecida como Covid-19, moléstia ainda sem um tratamento cientificamente comprovado e com alto grau de contágio entre as pessoas.

Por causa das dúvidas da atualidade, o presente trabalho acadêmico tem como objetivo geral demonstrar que o federalismo cooperativo brasileiro, desenhado pela Constituição de 1988, pode melhorar os relacionamentos interinstitucionais efetivando políticas públicas e consolidando direitos e garantias fundamentais, como nas áreas da saúde e da educação, por meio do cumprimento

das competências constitucionais.

No plano metodológico, serão utilizadas as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados orçamentários primários divulgados pela União em seus portais de transparência, mantidos pelo Poder Executivo e pelo Senado Federal. Também será empregado o método hipotético dedutivo para se atingir os resultados perseguidos.

O caminho percorrido demonstrará a evolução sintética do federalismo, seus principais conceitos e a revelação de que essa técnica de divisão de competências constitucionais esteve presente em todas as Constituições republicanas do Brasil.

Além disso, focar-se-á o atual federalismo cooperativo brasileiro, evidenciando que, mesmo no contexto pandêmico atual, ocorrem fortes evidências de que o sistema permite a harmonia e a não sobreposição das ações de combate à Covid-19 no Brasil, pelo prisma judicial e doutrinário.

Em seguida, buscar-se-á apontar os liames entre o federalismo cooperativo brasileiro e a competência constitucional comum, aptidão para que todos os entes federados, ou seja, a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal atuem simultaneamente para a promoção de direitos e garantias essenciais, tais quais, a educação e saúde públicas.

Como era de se esperar, o exercício das competências constitucionais comuns traz tensões políticas, jurídicas e sociais, como por exemplo, a distribuição de recursos provenientes da Lei Kandir¹, havendo até mesmo dúvidas sobre a forma de responsabilização solidária do envolvidos.

Por fim, concluir-se-á que é necessário continuar avançando em prol do federalismo cooperativo brasileiro, possibilitando o exercício das competências constitucionais comuns para se cumprir de forma eficiente as disposições da Constituição vigente, principalmente no tocante à promoção dos direitos e das

garantias essenciais das pessoas, sobretudo, as mais necessitadas.

2 O federalismo no Brasil: um caminho com atalhos e atrasos

O mundo enfrenta o seu desafio mais urgente neste ano, todos os países foram duramente atingidos por uma doença com alto grau de disseminação e, ainda, sem uma cura efetiva. Com a crise causada pela pandemia mundial, no ano de 2020, tornou-se necessário ressignificar diversos institutos jurídicos à luz de uma nova realidade.

No Brasil, um dos mecanismos que se encontra em foco de discussões acadêmicas é o federalismo, devido à necessidade de interação multi-interinstitucional, ou seja, dos feixes de competências constitucionais e/ou legais, entre os entes federados durante os problemas enfrentados pelos agentes estatais e por toda a sociedade brasileira em 2020, tendo como exemplo a efetivação do direito à saúde.

A pandemia inflige sofrimento e privação. Também mina a confiança no futuro, frustrando esperanças e planos, deixando-nos confusos e desorientados” (RAZ, 2020, p. 2). O novo coronavírus está causando dificuldades para toda a humanidade, já há centenas de milhares de mortos, milhões de contaminados e, especificamente, no território brasileiro, já são mais de cento e dez mil mortos.

Paralelamente à batalha em busca da prevenção, da cura e da produção de vacinas e remédios contra a Covid-19, há um outro combate que se trava em campo menos convencional: o das narrativas. Tal combate tem se desenvolvido em um cenário de desconfianças e incertezas diretamente vinculado a um comportamento social distante daquele preconizado pela ciência. Dentre os múltiplos aspectos que o caracterizam, discorreremos mais detidamente sobre dois. Inicialmente, tomemos como exemplo o embate entre comunidade científica e autoridades políticas.

Em uma situação de pandemia, naturalmente seria esperado – e mesmo evidente – que ambas as categorias produzissem e fizessem circular discursos alinhados entre si, retroalimentando-se e convergindo para o esclarecimento e para a orientação de práticas e comportamentos dos indivíduos (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020, p. 34).

Como consequência, a União, Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios estão empregando muitos esforços humanos e financeiros para o combate a essa doença, sendo calculado, neste momento, o valor de mais de um trilhão de reais investidos do erário para o combate à Covid-19, aumentando o *déficit* público e tendo, como consequência, a diminuição do potencial de investimentos em outras áreas como a infraestrutura e a educação pública.

Não se deve deixar de mencionar que, apesar do valor nominal ser alto, digno da sexta maior economia do mundo, os desafios têm a mesma ou maior dimensão, tendo como a maior prioridade o combate à pandemia e aos seus nefastos efeitos, como o aumento do desemprego e da pobreza extrema.

A União, o ente central do Brasil, aprovou uma emenda à Constituição nº 06/2020, disponibilizando recursos extraordinários na ordem de mais de quinhentos bilhões de reais, tal qual aponta o gráfico abaixo, extraído do portal orçamentário Siga Brasil². Esses valores estão sendo empregados para auxiliar a coordenação de esforços do Estado Brasileiro contra a Covid 19 e, também, para atender às necessidades sociais que se avolumam, como a perda de renda e de trabalho de milhões de brasileiros.



Fonte: Siga Brasil/2020

Além dos recursos disponibilizados pela União extraordinariamente, todos os entes federados brasileiros estão utilizando recursos próprios para proteger a sociedade brasileira de uma grave crise intestina que assola todo o país, gerando, desta forma, um alto volume de recursos financeiros em circulação, proporcionando um alento para os necessitados e para o mercado.

Será que um período pós-pandemia veria um retorno à vida como a conhecíamos ou o profundo trauma que estamos experimentando mudará a vida com o tempo? Eu tendo a pensar nas mudanças como consideráveis e quanto mais tempo a pandemia durar, maiores serão. “Novas formas de fazer as coisas” vão se enraizar, algumas “adotadas”, porque as pessoas acham que as “velhas formas” melhoram e muitas “adotadas como piores”, mas necessárias, para fazer frente à pandemia. O “custo” de

abandoná-los será grande e para muitas pessoas que se habituaram a eles são, como dizemos, o “novo normal”. Um exemplo possível: empresas que empregam milhares de funcionários de escritório podem descobrir uma grande economia quando seus funcionários trabalham em casa (RAZ, 2020, p. 3).

Uma lição que a Covid-19 duramente aplica ao Estado brasileiro encontra-se no esclarecimento da necessidade do aprofundamento das relações interinstitucionais entre as pessoas de direito público interno que formam a Federação, tal qual previsto na Constituição Cidadã de 1988 e tendo como função melhorar os direitos essenciais, tais quais, saúde, educação, trabalho e segurança pública.

Por ser uma construção secular, o federalismo é marcado por avanços e retrocessos no Brasil. Para compreendê-lo, é preciso analisar a sua história, porque nela se cristaliza uma decisão política e jurídica sobre a forma estatal e, principalmente, como ocorrerão os relacionamentos institucionais dos entes que formam o Estado Federado. Tanto por meio da distribuição de competências constitucionais ou, em outras palavras, na repartição de atribuições para a atuação de cada uma das pessoas jurídicas envolvidas no pacto federativo. Todas operando para a (re)construção da Federação brasileira, em cada decisão tomada ou ação realizada por seus membros.

Sabidamente, “o Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência de uma Constituição Federal para instituí-lo” (HORTA, 2010, p. 273). O federalismo e o constitucionalismo estão ligados possibilitando a sua existência conjunta. Ao se reconhecer as competências no texto constitucional, limita-se a atuação de cada um dos envolvidos, logo todos os entes federados estarão vinculados à decisão política que levou este modelo estatal à norma fundamental expressa.

O federalismo desponta como uma forma político-administrativa mais a não existência de

níveis hierárquicos de decisão permitiriam reduzir as desigualdades sociais, estabelecendo relações de cooperação e solidariedade mais propícias a um regime democrático (SOUSA, CASTRO, 2017, p. 876).

Com lucidez, Paulo Bonavides (2018, p. 177) ensina “raro tema em ciência política (e no Direito) ostenta talvez traços tão sedutores quanto o federalismo”. Historicamente, dos questionamentos sobre os limites do Estado absolutista que mantinha apenas um centro de poder no seu governante, surgiram movimento de cossobrerania, ou confederação fulcrado e, posteriormente, de repartição de competências entre os entes estatais. Sendo que esta técnica que foi denominada de federalismo, como classicamente ensinou o professor Pablo Lucas Verdu, sendo que na prática tem o objetivo de “federar entones seria independizar unidades políticas que careciam antes de autonomia dentre de uma orden común” (VERDU, 1977, p. 277).

O federalismo é essencialmente uma escolha sobre a forma do Estado, consolidando uma decisão pré-estatal, que se torna uma decisão fundamental, entre a centralização administrativa e política ou descentralização em ordens jurídicas complementares, constituindo “a dualidade vertical de ordenamentos e sua ordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence (...)”, tal como instruiu Bonavides (2018, p. 181), ou ainda:

O Estado Federal ou federação assenta, repetimos, numa estrutura de sobreposição, à qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estado federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a federal e a do Estado-federado que pertence – e ser destinatário de *actos* provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais (MIRANDA, 2018, p.151).

O federalismo enquanto movimento político e jurídico de descentralização do poder estatal tem raízes históricas, como as experiências helvéticas na “*Alianza de Guili*” de 1291, mas se consolidaram no antigo continente do século XVII com a adesão dos cantões suíços, a prática de descentralização de poderes políticos e administrativos para as províncias, tal qual, leciona Pablo Lucas Verdu (1977, p. 293) “la experiencia federal suiza es doblemente importante, porque por un lado la tradición federal data de 1848 (...) De otra parte merece interés conocer hasta que punto la Constitución de 1848 recoge la vieja tradición federal”.

Do outro lado do Atlântico, o movimento federalista que moldou grande parte da história jurídica das Américas, foi a concepção estadunidense de descentralização política e jurídica adotada após a guerra de independência com a Inglaterra. A concepção federativa estadunidense solidificou-se com a divulgação das ideias lançadas nas páginas do jornal *Daily Advertiser*, em seção específica, cognominada de “O Federalista”, escrito por Hamilton, Madison e Jay em 1787, obra composta em oitenta e cinco capítulos, tendo como escopo arregimentar votos para a ratificação da Constituição norte-americana.

Por causa da arraigada tradição das treze colônias originais, diante de uma metrópole poderosa, foi feita a escolha por uma aliança constituindo os primórdios dos Estados Unidos da América (EUA), inclusive, na obra de referência “O Federalista” de Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 289), houve um capítulo específico sobre as vantagens de uma federação até com o argumento de que “os poderes que a Constituição delega ao governo federal são em pequeno número e limitados, aqueles que ficam aos Estados são numerosos e sem limites”.

Registrou-se que o ponto fulcral no experimento federalista estadunidense surgiu da delegação de competências constitucionais e logo dos poderes institucionais dos

Estados-membros cedidos para a União, em movimento centrípeto, até mesmo, porque a ordem jurídica consolidada era a das treze colônias originais que detinham poderes soberanos.

Contrariamente a essa situação de descentralização administrativa e política, existiu na América espanhola e portuguesa coloniais um poder central, antes do desenvolvimento de uma cultura jurídica e política periférica ou, nas concepções de Dalmo de Abreu Dallari (2019, p. 62), “no Brasil ocorreu o inverso. Partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades”.

No território brasileiro, em 1870, as ramuras políticas e sociais de um país de extensão continental começaram a aflorar. O regime imperial começou a ser constantemente questionado, como demonstra o Manifesto Republicano de 1870 (p. 12), documento publicado e distribuído naquele ano, reconhecendo “no Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo”.

A campanha pela adoção do federalismo no Brasil também foi alinhada com os movimentos abolicionistas históricos, como foi registrado nos pronunciamentos parlamentares de Joaquim Nabuco (2019, p. 542), com a seguinte manifestação: “a ideia federal não é uma ideia, em si, liberal ou conservadora, é uma ideia apenas de vida local, é um recurso extremo de salvação para o Norte e uma medida de justiça e de equidade para o sul”.

Destarte, o federalismo no Brasil nasceu de uma pauta abrangente e difusa, atendendo aos anseios de diversos movimentos dentro do Império brasileiro que passaria por crises sociais, políticas e econômicas, que aparentemente se mantém até a contemporaneidade. O Manifesto Republicano de 1870 se destacou ao alinhar-se com ideais que foram consideradas liberais clássicas, no sentido em que buscavam uma posição menos interventiva do Estado,

maior liberdade para os cidadãos e também para as províncias que não detinham autonomia, até mesmo demonstrando que:

O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira (MANIFESTO, 1870, p. 15).

De forma diametralmente oposta, em 15 de novembro de 1889, ocorreu a proclamação da República no Brasil. “Não houve um só tiro que pudesse revelar que se tratava de um golpe e não de uma parada militar” (BUENO, 2018, p.247). Recordando-se que um dos principais fatos jurídicos daquela data histórica foi o rompimento da ordem constitucional vigente desde 1824.

A federação brasileira surgiu a partir do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, com a consequente previsão “Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil” (BRASIL, [1889], p. 1). Um fato histórico relevante foi o surgimento da república e do federalismo por um único ato jurídico do Poder Executivo provisório.

Instauradas, por decreto, as novas ordens republicanas e federalistas brasileiras, iniciou-se, por resolução do conselho provisório, os procedimentos para a elaboração de uma nova Norma Fundamental para o Brasil, sendo a mesma promulgada em 24 de fevereiro de 1891. “A primeira Constituição da República inspirou-se no modelo norte-americano. Consagrando a República federativa liberal. As chaves da autonomia dos Estados – de significação dada às antigas províncias” (FAUSTO, 2018, p. 215).

“A Constituição de 1891 definiu as bases institucionais do regime – presidencialismo,

federalismo e sistema bicameral”, como recordaram Lilia Schwarcz e Heloisa Starling (2018, p. 319). Devido à influência de Rui Barbosa, o Brasil adotou como parâmetro a Constituição estadunidense, mesmo que a história e os fundamentos dos dois países fossem muito diferentes.

Como resultado, ocorreu uma nova concentração de competências na União e especificamente na Presidência da República, como analisou Ernest Hambloch (2000). Contudo, mesmo com domínios jurídicos extensos, foi imposta uma ausência de poderes econômicos e produtivos no ente central, tal qual doutrinou o historiador Boris Fausto (2018, p. 215).

A União ficou com os impostos de importação, com os direitos de criar bancos emissores de moeda, de organizar as forças armadas nacionais etc. Ficou ainda com a faculdade de intervir no Estado para restabelecer a ordem, para manter a forma republicana federativa e em outras situações.

Todavia, com a promulgação da Constituição de 1891, elevou-se o federalismo para a instância constitucional, delineando-o como essencial para a construção do Estado brasileiro. No entanto, a frágil república brasileira esteve constantemente atacada por discussões políticas, sociais e militares, ameaçando, sobretudo, a unidade nacional, sendo empregado, por várias vezes, a utilização de instrumentos excepcionais, como a decretação de estado de sítio, para se evitar o esfacelamento do território nacional.

Técnica do sistema federal, para garantir a normalidade de seu funcionamento, a intervenção federal muito cedo degenerou em meio de intimidação política, através de prática deformadora dos princípios constitucionais. Reproduziram-se pela primeira República as intervenções políticas, visando a manter no poder as parciaisidades desfavorecidas nas urnas estaduais, que encontravam na intervenção o remédio para solver os

artificiais casos eleitorais de dualidade do Poder Legislativo e de dualidade do Poder Executivo (HORTA, 1987, p. 70).

“Foi dito e se repete a miúde que o Federalismo estabelecido pela Constituição de 1891 copiou o norte-americano, como de resto os outros itens o fizeram” (SILVEIRA, 1978, p. 56). Como era de se esperar, a importação de um modelo jurídico e político estrangeiro para a realidade brasileira trouxe grandes desafios, tendo como exemplo, o desenvolvimento das províncias que passaram a ser Estados-membros com competências constitucionais próprias.

“O federalismo brasileiro não poderia escapar ao contexto universal dessa evolução” (FAGUNDES, 1970, p. 3). Nesta acepção, a partir de 1891 houve a promulgação das Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 – para o Supremo Tribunal Federal³ – e 1988.

Não se olvidando que na história constitucional brasileira ocorreram avanços democráticos e descentralizadores, mas também retrocessos de concentração de poderes no ente central, como o Estado Novo de 1937 a 1945 e o Regime Cívico-militar de 1964 a 1985, deixando a viva impressão de que o federalismo se enraizou e deixou convergências na história do Direito e do Brasil.

As tendências do federalismo brasileiro podem ser fixadas no tratamento normativo da federação, em textos constitucionais, e nas formas de relações que foram sendo estabelecidas, em cada período constitucional, entre a União e os Estados-membros (HORTA, 1969, p. 21).

Porém, o ápice do federalismo brasileiro aconteceu com a Constituição Cidadã de 1988, sendo aquela promulgada sob a ótica da harmonia e cooperação entre os entes da Federação devido à divisão de competências constitucionais pelo princípio da predominância do interesse e, também, dos

relacionamentos republicanos entre os entes federados.

A descentralização assume variação peculiar em cada espaço-tempo, apresentando-se, sobretudo, na forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional. Apresenta-se, também, como técnica de colaboração de caráter inter federativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados (COELI, 2013, p. 169).

Por meio da previsão constitucional da indissolubilidade dos entes federados, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo, subordinou todas as pessoas jurídicas de direito público interno às suas disposições e estabeleceu a convivência de todos os entes estatais de forma harmônica e cooperativa.

O federalismo no Brasil é tão relevante que foi elevado à condição de um mínimo material irredutível, ou seja, à categoria de cláusula pétrea expressa, não podendo ser atacada por modificações no texto constitucional que a restrinja de alguma forma. “Na condição de princípio fundamental de caráter estruturante, o princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram seguindo a tradição constitucional pretérita” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 915)

Avançando, a harmonia dos entes federados é delineada na distribuição de competências constitucionais ou, de maneira mais simples, nos limites de atuação em que cada um dos membros do condomínio jurídico nacional poderá exercer as suas respectivas funções. À União coube o papel de coordenar os esforços nacionais, até mesmo, intervindo quando necessário nos Estados-membros para manter a unidade e o cumprimento das leis, tendo como exemplo o modelo de cooperação entre os entes federados.

[...] a Constituição de 1988 inaugurou também um modelo de federalismo cooperativo, pelo qual os entes recebem competência compartilhadas. De acordo com esse critério, determinadas competências dos entes não são estanques, mas se comunicam sob variadas formas por diferentes entes simultaneamente (BARCELLOS, 2020, p. 257).

Os Estados-membros receberam poderes para harmonizar as relações regionais, reconhecendo-se desta maneira a história e as particularidades destas partes do Brasil. Os municípios consolidaram o entendimento de possuírem poderes locais e, ainda, o Distrito Federal, que recebe a condição de capital da república, tem competências híbridas, somando as faculdades estaduais e municipais ou, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS. [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, DJ de 8-9-1995.] (BRASIL, 2020, p. 89).

A Constituição de 1988 estabeleceu uma repartição horizontal das competências, do ponto de vista constitucional, nenhum ente se sobrepõe aos demais. A divisão foi feita também com base nos interesses principais de cada membro, a União, nacional ou federal⁴, Estados-membros instâncias regionais e os municípios particularidades locais, como por exemplo, a regulamentação do comércio da localidade.

A repartição horizontal e cooperativa de competências é demonstrada no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 927/RS, no ano de 1993. Por ela o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o art.

17 da Lei 8.666/1993, devido ao fato de a União invadir os poderes constitucionais dos Estados-membros, por adentrar em detalhamento dos processos licitatórios. Por esse julgamento também se firma o entendimento de que nenhuma ordem jurídica se sobrepõe às demais.

O federalismo brasileiro é particularmente complexo tendo em vista que há círculos concêntricos e vasos comunicantes de competências constitucionais, compreendendo uma ordem nacional e outra federal – apenas para os interesses da União, vinte e seis ordenamentos estaduais, cinco mil, quinhentos e setenta e cinco ordenamentos municipais e um híbrido calçado no Distrito Federal, todos recebendo capacidades constitucionais com base no princípio da predominância do interesse e facultado nas autonomias administrativa, econômica e política, podendo citar como exemplos as complexas relações para o cumprimento dos direitos fundamentais à saúde e a educação.

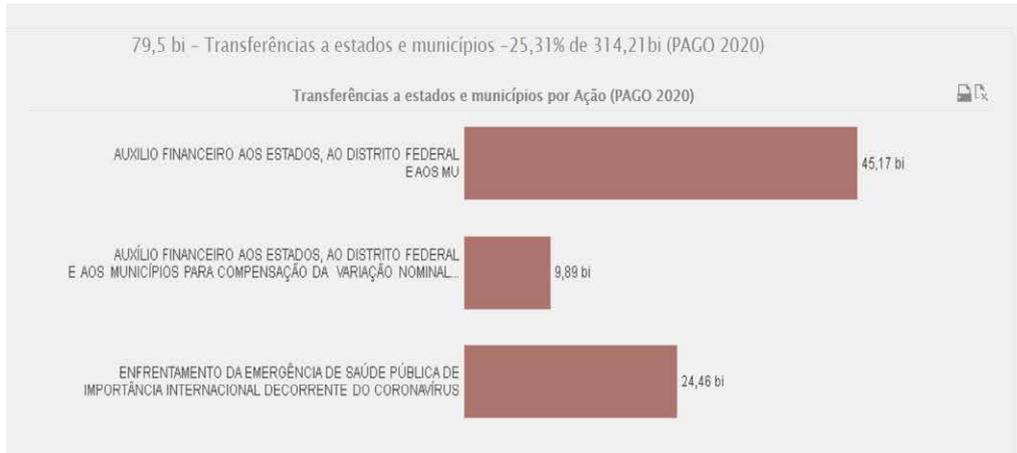
“A importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal” (HORTA, 2010, p. 279). Nesta direção, por meio da distribuição de competências específicas, ficam estabelecidos os limites de atuação de cada um dos membros da federação brasileira.

Frisa-se que a repartição de competência é o fator preponderante do desenvolvimento das relações entre os entes federados. Por meio desta técnica, o grau de descentralização e os limites de atuação são desenhados e configurados para o exercício dos poderes concedidos pela Constituição.

Por haver limites formais de atuação estatal, ocorrem ocasionalmente no federalismo brasileiro ranhuras, estranhamentos e desencontros interinstitucionais, gerando discussões políticas e jurídicas. Mas se reconhece que, geralmente, ocorrem relacionamentos cooperativos, tais quais os que estão sendo presenciados

em que há distribuição de recursos financeiros da União para os Estados-membros e municípios

para o combate à Covid-19, como se demonstra pelo gráfico a seguir:



Fonte: Siga Brasil

Pelo gráfico anterior, torna-se evidente que a União vem se desdobrando para investir recursos nos Estados-membros e nos municípios, tal qual detalha o portal orçamentário Siga Brasil, anteriormente referenciado, bem como para a população mais carente durante o

atual período de pandemia. Sendo, ainda, perceptível a atuação do federalismo brasileiro com a destinação de recursos para o Fundo de Desenvolvimento da Educação, instrumento que distribui recursos de fomento para a área educacional em todo o país.



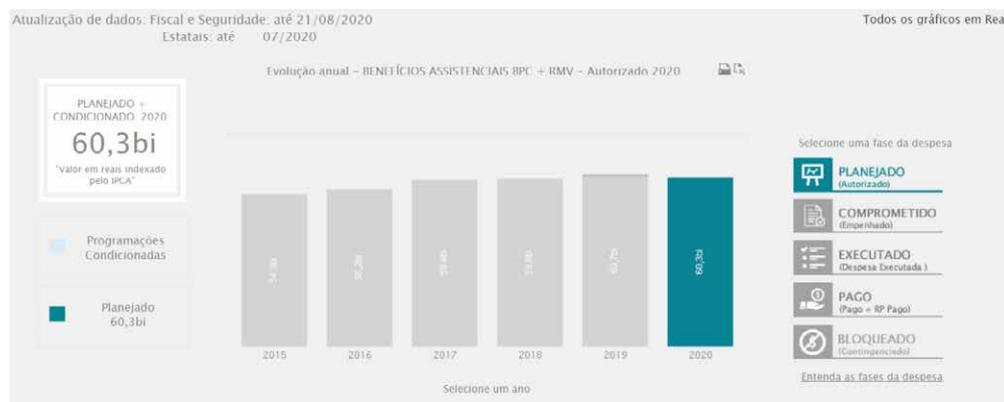
Fonte: Siga Brasil

Os exemplos utilizados da saúde e da educação moldam-se no preceito constitucional da cooperação e manutenção de deveres comuns entre os entes federados, que devem ser fomentados por cada um deles, na sua área de atuação, para garantir o acesso a estes direitos

fundamentais. Para a efetivação destes direitos há um relacionamento entre a União, Estados-membros e municípios, para a construção de políticas públicas e a alocação de recursos que, geralmente, são repassados para fundos próprios.

Mais um exemplo impactante é localizado na destinação orçamentária para a Assistência Social, ou seja, nas ações estatais para amparar os mais necessitados no

Brasil, principalmente aqueles que necessitam acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido a pessoas que não têm nenhuma fonte de renda.



Fonte: Siga Brasil

Salutar não olvidar que, por meio do BPC, socorrem-se centenas de milhares de brasileiros que estão em condições de alta vulnerabilidade ou mesmo em condições de pobreza extrema – sem ter o que comer em um país que é um dos maiores exportadores de alimentos do mundo –, agravadas pelo momento de maior crise do século XXI.

Também é relevante se lembrar de que, apesar dos altos valores nominais investidos em assistência social, educação e saúde, subsiste, ainda, um *deficit* histórico de acesso aos serviços públicos essenciais no Brasil; constatando-se que há consideráveis avanços sociais, mas muito ainda é preciso ser feito pela efetivação dos direitos e garantias essenciais.

Como anteriormente comentado, por causa da Covid-19, todos os entes federados brasileiros estão utilizando recursos financeiros para minimizar os efeitos da doença. O ponto nevrálgico deste artigo é o exemplo de relacionamento que vem ocorrendo em meio ao mais urgente desafio que o Brasil enfrenta neste século. Mesmo com abissais desafios e problemas emblemáticos, há uma composição

de interesses para os entes cooperarem e conjuntamente superem a crise.

3 Federalismo brasileiro cooperativo e a competência constitucional comum

O cerne do federalismo brasileiro está na indissolubilidade e na distribuição de competências que possibilita a realização dos direitos e garantias fundamentais, sendo válida a lição de Ana Paula de Barcelos (2010, p. 487), contextualizada assim: “até aqui, o foco da narrativa centrou-se nos entes federativos, suas competências, e o conflito entre eles. O Estado, porém, não existe para si mesmo, e sim para servir as pessoas: também o Estado Federal existe para servir as pessoas”.

O Estado brasileiro tem uma história conturbada, marcado por processos de centralização das competências constitucionais no ente central. Por causa dessa constatação, a Constituição de 1988 estabeleceu claros limites de atuação de cada ente estatal, buscando evitar invasões indevidas e também maximizar a possibilidade de efetivação de políticas públicas, dos direitos e das garantias

fundamentais com uma proteção multinível.

Um ponto que deve ser lembrado sobre o federalismo brasileiro é que ele também deve buscar cumprir os objetivos fundamentais expressos na Constituição de 1988, inclusive a solidariedade, princípio fomentador da interligação entre os entes federados e de toda a sociedade.

Registre-se que foi preciso uma pandemia, de ordem global, atingir duramente o Brasil para que a essencialidade do acesso aos serviços públicos essenciais, tais quais a educação, saúde, trabalho voltassem para o foco da atividade estatal e das pesquisas acadêmicas. Por causa disso, a distribuição de capacidades constitucionais e, principalmente, do exercício das competências comuns, estão no centro de discussões acadêmicas, legais e legislativas, isto porque “a repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado Federal” (2018, p. 33). Ao bem da clareza, lembre-se que foi aprovada a emenda à constituição de número 106/2020, criando um orçamento de mais de setecentos bilhões de reais para o combate à Covid-19. Valores destinados à saúde, assistência social, educação etc.

Outrossim, por meio da utilização do princípio da predominância do interesse, viabiliza-se a repartição horizontal de competências, criando-se as condições para que os poderes instituídos exerçam as suas funções constitucionais.

Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder – um poder central e poderes periféricos –, que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha (ALMEIDA, 2018, p.14).

Juraci Lopes Filho (2019, p. 110) demonstrou que “no caso brasileiro, o federalismo cooperativo se opera por competências concorrentes, delegadas e comuns”. Por esta lição, elucida-se a existência de diversos instrumentos

constitucionais para o exercício das funções atribuídas a cada parte da Administração Pública brasileira.

Dessa forma, percebe-se que o federalismo brasileiro, em princípio, é dotado de mecanismos para que se tenha o que a doutrina chama de federalismo cooperativo, ou seja, instrumentos de solidariedade e cooperação entre os estados-membros no exercício das respectivas autonomias (CARDOSO; GONÇALVES; GAMEIRO, 2018, p. 5).

“Essa autonomia constitucional se desdobra, na prática, em duas exteriorizações concretas e objetivas” (FERREIRA, 1983, p. 909). A primeira exterioridade é encontrada nos limites individuais de atuação de cada um dos entes federados e a segunda feição se mostra na possibilidade de participação no próprio Estado Federado, atuando ora em parte e em outros momentos em função do todo, fomentando a cooperação e a solidariedade estatal.

Ainda sobre o tema, há a lição de que “o federalismo solidário, conforme se mostrou, como condição de efetividade a cooperação ente os entes federados, tanto no sentido vertical quanto horizontal” (FERRAZ JUNIOR, 1993, p. 7). Rememore-se que, por meio do federalismo, busca-se instituir uma rede protetiva estendida para toda a sociedade brasileira, com uma proteção multinível, viabilizada por competências comuns. Inclusive operando sobre a tênue linha entre as competências privativas, logo delegáveis ou exclusivas, e, por conseguinte, indelegáveis.

É nesse federalismo de equilíbrio que deverá inspirar-se o constituinte federal brasileiro, para que possa levar a bom termo a restauração do federalismo brasileiro, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais (HORTA, 1986, p. 14).

Devido aos relacionamentos institu-

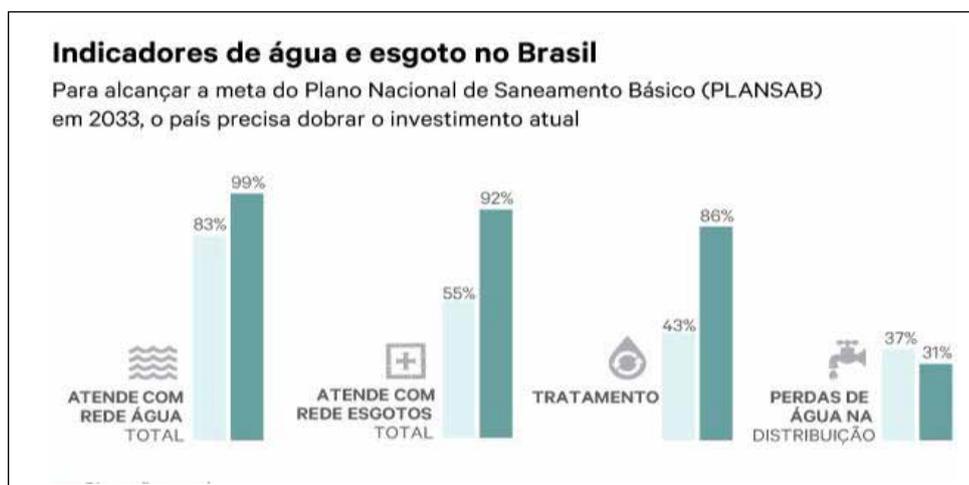
cionais estabelecidos pelo exercício das competências, existe o reconhecimento da autonomia jurídica e política capacitando os entes estatais para o cumprimento das políticas públicas e concretização dos direitos e garantias fundamentais, tal qual ocorre com o direito ao acesso à saúde e à educação básica.

“O fato é que do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim o sistema foi idealizado” (ALMEIDA, 2018, p.30) ou, ainda, conforme a orientação do STF, firmada na Ação Direita de Inconstitucionalidade 1848/2013, em um caso relativo à falta de saneamento básico, uma das competências comuns, prevista expressamente no âmbito constitucional do Brasil:

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) O art. 23, IX, da CF conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do

serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um Município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da CF (BRASIL, 2020, p. 342).

O julgamento no STF da ADI 1848/2013 assinalou a maior vantagem do federalismo de cooperação e, ao mesmo tempo, sua maior dificuldade que é a determinação de quem deve realizar uma ação em um Estado complexo, como é o caso do Brasil. País em que os custos para a efetivação dos direitos fundamentais são altíssimos, tendo como um dos exemplos, os mais de cem milhões de brasileiros sem acesso ao saneamento básico, como demonstra o gráfico elaborado pela Confederação Nacional da Indústria.



Fonte: CNI/2020

Há de se reconhecer que os investimentos necessários ultrapassam a esfera de qualquer ente estatal e impõem a necessidade de estabelecimento de parcerias com o mercado, o Terceiro Setor e todos os agentes estatais envolvidos nas demandas de melhoria das condições de vida dos brasileiros, principalmente com o elementar, como ocorre com o saneamento básico, que precisa de investimentos urgentemente.

Neste diapasão, o federalismo não deve ser observado apenas pelo prisma jurídico, mas, sim, com um escopo maior em que os relacionamentos são realizados por interseções políticas que são limitadas pelos parâmetros legais, mas, também, influenciam na produção legislativa, havendo uma sintonia fina entre ambos.

Con frecuencia, el conflicto no versa sobre la interpretación jurídica acerca de qué son los poderes sino cuáles deberían ser los respectivos poderes o roles de los dos órdenes de gobierno. Talas disputas deben resolverse políticamente. Lis gobiernos pueden negociar y tratar de ilegar a um acuerdo sobre cómo operar en le marco de la Constitución vigente (ANDERSON, 2008, p. 49).

O julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, proposta pelo Distrito Federal, versando sobre as competências constitucionais dos entes federados para a promoção de ações durante a crise do coronavírus, neste ano de 2020, apontou a um só tempo o exercício de competências constitucionais comuns para ações em saúde pública e a inviabilidade de intromissão de um ente nas aptidões do outro, ou conforme o ministro Alexandre de Moraes:

Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse

público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e interdependência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2020, p.5).

Outro ponto indicado como vantagem do federalismo cooperativo é encontrado na possibilidade de ele proporcionar o exercício do controle social, tendo em vista que as ações interinstitucionais se devem pautar por relacionamentos republicanos e, sobretudo, transparentes e inclusivos. Desta maneira, devem ser oportunizadas condições para as manifestações populares.

É interessante notar que a aplicação dessa espécie de raciocínio do federalismo cooperativo, além de melhorar as condições de desenvolvimento do controle social – na medida em que identifica um responsável e simplifica as informações que devem ser compreendidas pelo cidadão (BARCELLOS, 2020, p. 289).

“A um exame desavisado, parece singelo o sistema de partilha de competências adotada pela Constituição. Não o é (...)” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 11). É claro que, em um país da complexidade brasileira, com tantas ordens jurídicas, figurando como a sexta maior economia do mundo, detentor da maior desigualdade urbana do mundo, segundo a CEPAL (2019), marcado por constantes crises econômicas e sociais, o federalismo também é criticado por não conseguir realizar completamente os direitos sociais, como lecionaram Denise Cavalcante e Raimundo Lima (2015), ou por, ainda, não obter êxito em superar impasses fiscais e financeiros que desgastam o relacionamento entre os entes federados, tal qual foi analisado por Luiza Ferreira Odorissi e Ricardo Hermany (2018).

Arquétipos de possíveis esgarçamentos

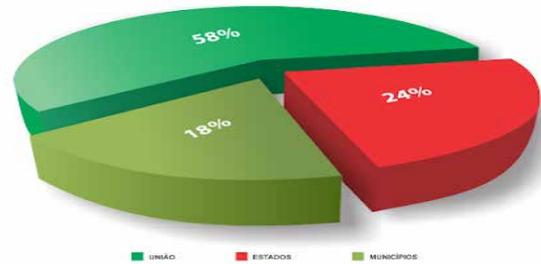
das relações institucionais no federalismo cooperativo brasileiro são encontrados nas acirradas discussões sobre a distribuição bilionária dos recursos inerentes à Lei Complementar n.º 87/1996, mais conhecida como Lei Kandir, analisadas por Onofre Batista Junior e Marina Marinho (2018).

A preocupação sobre a Lei Kandir torna-se ainda mais especificada com a análise do regime de desoneração tributária que ela introduziu no ordenamento jurídico brasileiro e, por consequência direta, os efeitos na tributação estadual, deixando a lembrança que nem tudo são flores nos relacionamentos interestatais da Federação brasileira.

A Federação, com seu federalismo fiscal, é o que resulta da aplicação das normas constitucionais. A Constituição institui e organiza os meios necessários para cumprir com o eficiente e suficiente financiamento do Estado, na sua integridade funcional em permanente integração com os fins do Estado determinados pela Constituição (TORRES, 2019, p, 300).

Mais um ponto que traz sérios problemas para a Federação brasileira é a divisão desigual de recursos oriundos da tributação nacional. Na prática, Estados-membros e municípios recebem, proporcionalmente, menos recursos e arcam com problemas de acesso à saúde, educação e segurança pública. Reconhecendo-se “que as contas públicas brasileiras vão de mal a pior, todos já sabemos. Mas, o cenário não para de piorar. Já que, ano após ano, o *déficit* fiscal – despesas maiores que as receitas – se acumulam de maneira crescente” (ABRAHAM, 2019, p. 189).

Deve-se, ainda, considerar a concentração de recursos tributários na União em detrimento aos demais entes federados, como demonstra o gráfico a seguir, provocando questionamentos a eficiência do próprio pacto federativo brasileiro, havendo vozes esporádicas que pedem mudanças.



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/2020

Os problemas do presidencialismo de coalizção e por extrapolação do federalismo de cooperação também foi dissecado por Arnaldo Godoy (2013), especialmente demonstrando os elevados custos da litigância interestatal, situação em que se impõe a seguinte lição acadêmica, fruto de uma comparação entre a situação da Alemanha e o Brasil, de Beatriz Horbach (2017, p. 4) para quem:

vê-se, portanto, que o federalismo cooperativo não é algo a ser imposto. É, sim, uma construção conjunta dos entes que, baseados na fidelidade federativa, passam a ter consciência da importância da atuação comum.

Para além dos problemas narrados, o federalismo de cooperação brasileiro materializa-se na competência constitucional comum, prevista no artigo 23⁵ da Constituição de 1988, explanando que todos os entes da federação brasileira devem atuar conjuntamente para concretizar direitos e garantias fundamentais expressas nos seguintes exemplos: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” ou, ainda, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 2020, p. 38).

No artigo 23 demarcou-se a área de atribuições materiais ou de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao atendimento de objetivos de interesses público, de elevado alcance social, a demandar uma soma de

esforços. É o que se percebe pela análise do conteúdo das competências comuns” (ALMEIDA, 2019, p. 807)

A competência constitucional comum criou um laço de solidariedade entre os entes estatais, buscando-se impedir a existência de espaços para o descumprimento dos preceitos constitucionais previstos no artigo 23 da Constituição Cidadã e, em análise judicial, a Corte Constitucional brasileira julgou, em ação que versou sobre o cumprimento federativo do direito ao acesso à saúde, da seguinte forma:

[...] o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente (BRASIL, 2020, p. 380).

Porém, também é válida a dúvida deixada pela doutrina nacional sobre os problemas do federalismo cooperativo, principalmente sobre a responsabilização solidária dos entes estatais, gerando, inclusive, insegurança para a população que necessita dos serviços públicos essenciais, tal como, o acesso à saúde pública.

A interpretação hoje majoritária no tema das competências comuns – a discussão é mais frequente em matéria de saúde pública – procura visualizar uma solidariedade entre os entes no que diz respeito à prestação do serviço. Embora bem intencionada – já que desenvolvida, na mais das vezes, à fim de multiplicar os responsáveis pela prestação dos serviços do ponto de vista puramente jurídico –, essa linha de interpretação acaba por esvaziar qualquer possibilidade de a população na rotina democrática controlar os serviços cuja prestação é imposta pela Constituição ao Poder Público (BARCELLOS, 2020, p. 288).

“Cabe ainda, observar que se a cooperação referida, como regra matriz do artigo 23,

não for necessitar de se fixar o ente favorecido com ela, à evidência, esse ente deverá ser aquele que detiver competência predominante na matéria” (MUKAI, 2012, p. 45), portanto, a atuação preponderante é da pessoa jurídica de direito público que mantém o maior interesse em efetivação daquele direito ou garantia fundamental, devendo ser apoiada pelos demais condôminos do federalismo brasileiro.

Assim sendo, ao gerar solidariedade jurídica a competência constitucional comum estabelece a necessidade de intercomunicações constantes entre os entes que não deverão atuar isoladamente, mas em cooperação constante, uma vez que, todos são responsáveis pela efetivação do rol de direitos e deveres previstos na Constituição Cidadã.

Pelas matérias especificadas (no artigo 23 da Constituição) percebe-se que o concurso de todos os Poderes é reclamado em função do interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar a soma de esforços (ALMEIDA, 2018, p. 114).

A efetivação das competências comuns é tão singular para a Federação brasileira que a necessidade de se estabelecer canais comunicativos foi contemplada com a determinação de aprovação de leis complementares para regulamentar ações em conjunto pelo próprio texto constitucional, buscando a proteção dos limites de atuação de cada ator estatal envolvido, buscando-se evitar tanto a ocupação de espaços indevidos quanto à ausência de atuação dos atores estatais envolvidos.

Não pode haver um exagero ou rompante por meio de usurpação de competências comuns por um ente em detrimento dos demais. É proibido a qualquer ente federativo tomar para si, subtraindo dos outros, algumas das matérias indicadas como de todos (LOPES FILHO, 2019, p.181).

Por fim, o federalismo cooperativo brasileiro vem atuando como uma técnica eficaz de distribuição de competências constitucionais e, sobretudo, de amparo federativo entre os entes estatais, por conseguir dirimir problemas institucionais e concretizar relacionamentos multi-institucionais. Apesar de evidenciados conflitos, que ocorrem em ambientes democráticos, a competência comum é um instrumento que deve ser ainda mais afinado para que os direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança se tornem mais efetivos e os problemas sociais sejam diminuídos.

4 Considerações finais

O ano de 2020 trouxe o mais urgente desafio no século XXI para toda a humanidade. A Covid-19, uma doença inédita, trazida pelo novo coronavírus, acarretou medo e preocupações para todos os países do planeta. A crise agravou-se e institutos históricos como o federalismo estão sendo instigados para se tornarem mais eficientes diante das dificuldades enfrentadas por todos.

Devido aos desafios enfrentados no ano, este esforço acadêmico teve como objetivo geral demonstrar como o federalismo cooperativo pode auxiliar no afinamento das relações interinstitucionais brasileiras e, ainda, possibilitar melhorias na consolidação de políticas públicas e na concretização dos direitos e garantias fundamentais. Para se alcançar os objetivos delimitados, foram utilizados o método hipotético dedutivo e as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados primários orçamentários elucidados pelos portais de transparência do Poder Executivo e o “Siga Brasil”, o portal orçamentário mantido pelo Senado Federal.

No texto foi discorrido sobre o federalismo que é essencialmente uma forma de Estado, marcado pela distribuição de competências entre os entes que o compõe. A distribuição dos poderes estatais é feita, geralmente, no texto constitucional, possibilitando acesso a linhas claras de atuação

institucional de todos os envolvidos.

O federalismo tem suas raízes históricas nos modelos europeus, sobretudo, suíço e, também, nos ideais estadunidenses, projetados na obra “O Federalista” de Hamilton, Madison e Jay, divulgadora das vantagens deste modelo estatal para os cidadãos das treze colônias originais que formaram os Estados Unidos da América no final do século XIII.

Por meio do primeiro decreto do governo provisório, foram criadas a República brasileira e o federalismo, sendo que historicamente ele se perpetuou em todos os textos constitucionais promulgados do Brasil desde 1891. Foi ainda demonstrado, nesta narrativa científica, que o Estado Federal acompanhou os movimentos autoritários e democráticos da História do Brasil, experimentando momentos de concentração e de descentralização das funções administrativas, jurídicas e políticas.

O ponto alto do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição de 1988, recebendo contornos de harmonia e cooperação jurídica e política entre os entes federados, ou seja, a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal. Devido às feições de auxílio mútuo, recebeu a denominação de federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo estabelece as relações interinstitucionais de apoio recíproco e de exercício de capacidades complementares dos entes da federação, buscando gerar uma proteção multinível dos cidadãos da República Federativa do Brasil, envolvendo as ordens jurídicas nacionais, federais, estaduais, municipais e distritais, em um esforço hercúleo.

Ainda, como efeitos das interações desta modalidade estatal, é possível notar, até mesmo, a rápida transferência de recursos de um ente para o outro, tendo como exemplo a situação em que, para se combater situações extremas como a Covid-19, a União distribuiu mais de quinhentos bilhões de reais em ações contra a pandemia para Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.

Mesmo se comprovando que o federalismo cooperativo está atuando normalmente no Brasil, também se reconheceu que há atritos e ranhuras constantes entre os entes federados, tal como a situação da distribuição de recursos feitas pela Lei Kandir, que é fonte de longas discussões jurídicas e judiciais.

O federalismo brasileiro também é assinalado pela presença de competências constitucionais comuns, ou seja, aquelas que podem ser exercidas simultaneamente por todos os entes federados, tendo como arquétipos a proteção da Constituição, a saúde e a educação pública.

O federalismo cooperativo e a competência constitucional comum possibilitam a

concretização de uma rede de proteção multinível no Brasil, com constantes suplementação de recursos entre as pessoas jurídicas de direito público em busca da concretização de políticas públicas e dos direitos essenciais, citando-se o exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instrumento público de proteção aos mais necessitados que é imprescindível para o amparo a milhões de brasileiros.

A conclusão é que o federalismo e, principalmente, os exercícios das competências comuns devem ser ressignificados neste momento de crise, propiciando condições para se tornarem ainda mais efetivos e cumprirem as suas finalidades constitucionais.

Referências

- ABRAHAM, Marcus. **Reflexões sobre finanças públicas**. Salvador: Editora JusPODVM, 2019.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2018.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Artigo 23. *In*: COMENTÁRIOS a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2019.
- ANDERSON, George. **Una introducción al federalismo**. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Forense, 2020.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir ao desequilíbrio do pacto federativo. **RIL**, Brasília, ano 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história**. São Paulo: Leya, 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Brasília: Casa Civil, [1889]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 10 ago. de 2020.
- BRASIL. **A Constituição e o Supremo**. Brasília: Imprensa Oficial, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672**. Distrito Federal. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, ii, 24, xii, e 25, § 1º, da cf).

Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 10 ago. de 2020.

CARDOSO, Ana Paula Oliva; GONÇALVES, André Almeida; GAMEIRO, Ariel Orssin. O federalismo cooperativo e a competência legislativa concorrente no legislativo brasileiro. **Direito Público**: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, v.15, n.1, p. 11-27, jan./dez. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 25, p. 9-28, 2013.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio. Ilusão do pacto federativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**: Revista do Programa de Pós Graduação em Direito da UFC, v. 35, n. 1, p. 135-156, jun./jul. 2015.

COELI, Maria Simões Pires. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun., 2013.

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

FAGUNDES, M. Seabra. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 99, p. 1-11, jan./mar., 1970.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Litígio Constitucional entre Estado-membros e a competência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, out./dez., 1993.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1983.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o Leviatã**: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional. Brasília: edição do autor, 2013.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil**. Brasília: Edições Senado, 2000.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HENRIQUES, Cláudio M. Pesanha; VASCONCELOS, Wagner. Crises dentro das crises: respostas, incertezas e desencontros no combate a COVID 19. **Estudos Avançados**, n. 34, v. 99, 2020.

HORBACH, Beatriz Bastide. STF redescobre federalismo cooperativo : notas sob a perspectiva alemã. **Revista Consultor Jurídico**, 11 fev. 2017.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, v. 9, n. 7, jul-set, 1969.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, n. 28, 1986.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas**: na constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019.

MANIFESTO republicano de 1870. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifeto%20republicano%201870.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Forense, 2018.

MUKAI, Toshio. A competência comum na Constituição de 1988 (artigo 23 e parágrafo único): distorções de interpretações. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, mar./abr., 2012.

NABUCO, Joaquim. **Perfil Parlamentar**. 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

ODORISSI, Luzia, HERMANY Ricardo. Federalismo cooperativo em xeque: o desequilíbrio financeiro local frente ao fenômeno migratório no tocante ao atendimento básico de saúde do município de Pacaraima- RR. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28. p. 241-266, jan./jun. 2018.

RAZ, Joseph. **Reflexos da pandemia**. Santiago, Chile: Diariio Constitucional, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/reflexiones-de-la-pandemia?fbclid=IwAR3UeylBzZEU2ITDOKX2UBFiWWXvVMYfERmecQqoU5demw55h4tGuBYdI9Q>. Acesso em: 10 ago. de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIGA BRASIL: **Portal orçamentário**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 22 agosto de 2020.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e federalismo 1889 a 1902**. Brasília: Imprensa Oficial, 1978.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR): algumas aproximações teóricas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out./dez. 2017.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury (coord.) *et al.* **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: NOESES, 2019.

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1977. v. 2.

Notas

1 “A Lei Kandir regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Feita pelo então ministro do Planejamento Antonio Kandir, transformou-se na Lei Complementar 87/96, que já foi alterada por várias outras leis complementares. Uma das normas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Por esse motivo, a lei sempre provocou polêmica entre os governadores de estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos”. Agência Senado/2020.

2 O Siga Brasil é um portal orçamentário público mantido pelo Senado Federal brasileiro que disponibiliza dados sobre a programação e execução de recursos públicos da União. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

3 Para o Supremo Tribunal Federal a emenda à Constituição n. 1 de 1969 extrapolou os limites constitucionais e positivou um novo texto. Contudo, como não houve participação do Poder Legislativo, o Senado Federal não corrobora este entendimento, tal qual demonstra o FGV/CPDOC.

4 No Brasil a União possui duas competências a nacional em que há o interesse precípua do Estado brasileiro, por exemplo a uniformização de condutas com o Código Penal ou Código de Processo Civil e os poderes específicos para legislar sobre os seus interesses enquanto membro do condomínio jurídico, tendo como modelo a Lei de Licitação ou dos seus servidores.

5 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; 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; 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.