

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO MP EM AÇÃO**

LUCIANA FÉRES CASTELO

MATRÍCULA 20021

Tema do Trabalho:

O federalismo  
cooperativo  
brasileiro

Rio de Janeiro

2023

# **O federalismo cooperativo brasileiro**

The brazilian cooperative federalism

Luciana Féres Castelo<sup>1</sup>

Resumo: o trabalho associa o federalismo que se analisa doutrinariamente com a jurisprudência recente do plenário do Supremo Tribunal Federal. Busca compreender o sentido da expressão federalismo cooperativo. Para tanto parte-se de uma análise histórica, perpassando pela delimitação hermenêutica das competências exclusiva, privativa, comum e concorrente, assim como pela competência complementar e suplementar, consubstanciando uma atuação conjunta.

Palavras-chave: federalismo; distribuição de competências constitucionais; federalismo cooperativo; prevalência de interesse.

Abstract: the work associates the federalism that is analyzed doctrinally with the recent jurisprudence of the plenary of the Supreme Court. It seeks to understand the meaning of the expression cooperative federalism. To do so, it starts with a historical analysis, passing through the hermeneutic delimitation of exclusive, private, common and concurrent competences, as well as complementary and supplementary competences, consubstantiating a joint action.

Keywords: federalism; constitutional distribution of competences; cooperative federalism; prevalence of interest.

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. Escorço histórico do federalismo brasileiro. 2.2. Competência exclusiva e privativa da União. 2.3. Competência comum e concorrente. 2.4. Municípios e Distrito Federal. 2.5. Federalismo cooperativo. 2.5.1. Seara do direito ambiental. 2.5.2. Direito à saúde. 3. Considerações finais. 4. Referências.

---

1 Aluna do curso de pós-graduação Ministério Público em ação – FEMPERJ. Contato: lucianaferes@gmail.com

## 1. Introdução

Ao se considerar a repartição de competências, decorrência do modelo de federalismo adotado, um critério recorrentemente empregado é o da predominância do interesse. O que significa que quando se identificam disciplinas várias presentes concomitantemente no caso concreto, essas matérias são taxativamente dispostas em rol extenso, previsto nos arts. 21 a 25 e 30, da CRFB/88 (Constituição da República Federativa do Brasil). Ao qual a interpretação que se atribui é feita de forma inconstante por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), para refletir acerca do tema utilizar-se-á da jurisprudência do último ano, a demonstrar que no recorte de apenas um ano já houve oscilação, o que é pernicioso à segurança jurídica. Mais do que isso buscar identificar alguma coerência entre os acórdãos associando aos temas tratados, analisando como vem sendo realizada a hermenêutica constitucional no que tange ao conceito de federalismo cooperativo.

Para tanto, faz-se necessário retomar a como foi sendo delineado o federalismo no Brasil, impondo-se que inicialmente seja feito breve esboço histórico, assim se obterá uma melhor compreensão das bases nas quais se assentam essa divisão de atribuições entre os entes, a sua razão de ser.

Em seguida, será realizada a análise da jurisprudência mais recente da Suprema Corte sobre o tema. Ao buscar no sítio eletrônico do STF com as palavras-chave “repartição de competências” são apresentados 631 acórdãos, o que demonstra o quão recorrentemente se debate o tema. Restringindo-se ao tribunal pleno, aparece o resultado de 316. Colocando-se o período de 20/04/2022 até 20/04/2023, no decurso do último ano que este trabalho foi escrito, mostram-se 105 acórdãos, dos quais 32 julgados pelo Pleno, nestes últimos se focará a análise deste trabalho. Não apenas trazendo à lume o que foi decidido, como também trazendo apontamentos doutrinários a respeito. Subdividir-se-á a abordagem em função das decisões que entenderam pela presença ou não de competências exclusivas e privativas da União e posteriormente as comuns e concorrentes. Por fim, serão abordadas as questões mais prementes do federalismo cooperativo, direcionando-se sobretudo a questões de direito ambiental e à saúde.

O método empregado é o da pesquisa básica estratégica, por se tratar de um problema conceitual com repercussões práticas, qual seja a falta de um critério consistente para se declarar a constitucionalidade ou não de determinada matéria em esferas de competência. Quanto aos objetivos, trata-se de pesquisa exploratória, buscando-se melhor compreender a lógica por trás das decisões de repartição de competências.

Quanto à abordagem, trata-se de qualitativa, pois não se levará em conta a quantidade de decisões em um ou outro sentido, priorizando os fundamentos que foram empregados. Trata-se de pesquisa

bibliográfico-documental, com o levantamento de jurisprudência e doutrina pertinentes. Não se almeja uma resposta final, o que seria demasiadamente pretensioso, e sim uma reflexão que ajude futuramente.

## 2. Desenvolvimento das competências

### 2.1. Escorço histórico do federalismo brasileiro

As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse é critério frequentemente empregado quando há justaposição de competências.

Impõe-se a inspeção da formação das bases históricas, com fundamento nos ensinamentos de Ferreira Filho<sup>2</sup>. Retornando ao Império, a organização política estabelecida por Lisboa era, por um lado, relativamente centralizada; por outro, as capitanias indicadas pelo Rei àqueles que as haviam recebido ou seus herdeiros, nas quais os principais núcleos de povoamento, instituídos em Municípios, eram regidos por Câmaras eleitas, que gozavam de autonomia. E, devido às dificuldades de comunicação, essas Câmaras municipais, muitas vezes exorbitavam seus poderes. Nota-se que a doutrina costuma classificar o federalismo brasileiro por desagregação, partindo de um sistema centralizado, contudo, evidente que a extensão do território não permitiria completa centralização em sua administração.

Já se chegou a discutir a adoção da forma federativa, sob a inspiração norte-americana na Assembléia Constituinte eleita que se reuniu em 1823. Mas foi afastada pelos partidários de D. Pedro I, por temerem não só o enfraquecimento do poder do monarca mas também eventual dissociação do país. Desde sua origem moderna nos Estados Unidos da América em 1787, como diretriz para busca de ideais de liberdade, do republicanismo ou da subsidiariedade ou, mais pragmaticamente, como “engenharia institucional” para acomodar conflitos sociais de base territorial.<sup>3</sup>

Dissolvida essa Constituinte antes de concluir sua obra, D. Pedro I outorgou, em 25 de março de 1824, uma Constituição que fazia do Brasil um Estado unitário, conquanto descentralizado. Municípios que continuam dotados de alguma autonomia. Na doutrina, costuma-se classificar o federalismo brasileiro como sendo por desagregação em um movimento centrífugo. O federalismo brasileiro pode ser classificado como sendo de 3 níveis<sup>4</sup>, por não se bastar na competência da União e Estados como tradicionalmente se divide, ou em 4 níveis, por incluir autonomia aos Municípios e também ao Distrito Federal<sup>5</sup>, considerando

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

3 SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo\\_e\\_Políticas\\_Publicas.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Políticas_Publicas.pdf)>. Acesso em 15 abr. 2023, p.11.

4 Ibid., p. 81.

5 MORBIDELLI, JANICE Helena Ferreri. Um Novo Pacto Federativo para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 210.

demasiadamente incipiente essa autonomia inicial.

Lutas políticas que se seguiram trouxeram como uma das bandeiras o federalismo. Isto é particularmente claro nos conflitos armados que tumultuaram o Rio Grande do Sul, mormente nos anos 30. Desconsiderando argumentos relevantes de que a união dos entes provê uma série de vantagens, como poderia econômico e bélico, evitando-se guerras internas e externas, a título de exemplo.<sup>6</sup>

O modelo seguido para a institucionalização do federalismo no Brasil foi o norte-americano, de 1787. Assim, a Constituição de 1891 estabeleceu um símile bastante aproximado do dual federalismo, tomando os Estados, surgidos das antigas Províncias do Império, como o cerne da organização política.

Em 1912, criou-se a União a Inspeção Federal de Obras contra as Secas do Nordeste, inaugurando assim o primeiro órgão de colaboração entre a União e os Estados. Surgia a cooperação do federalismo brasileiro mas ao mesmo tempo se enfraquecia a autonomia dos Estados. A primeira Constituição republicana foi reformada em 1926. As emendas nessa ocasião adotadas explicitavam os princípios constitucionais obrigatórios para os Estados. Com isso, foi-lhes imposta uma uniformidade de instituições governamentais. Também essas emendas alargaram a competência da União.

A Constituição de 1934 registra a consagração oficial, embora tímida do federalismo cooperativo. Ela, por um lado, amplia a competência da União, tornando-a mormente todo-poderosa no plano da economia. Por outro lado, fortalece os Municípios, cuidando de estabelecer o campo da autonomia que os Estados deveriam reconhecer-lhes. Consagra em várias matérias um a repartição vertical de competência, dando-lhes o cerne à União e deixando aos Estados apenas a legislação supletiva ou complementar.

Com a queda de Vargas em 1945 foi seguida pela instalação da Assembléia Constituinte que editou em 18 de setembro de 1946 a Constituição. Esta mais claramente do que a de 1934 adotava o federalismo cooperativo, desenvolvendo as linhas nessa Constituição já traçadas. Diferença de relevo, todavia, foi estabelecida quanto ao Senado. Este foi de novo equiparado à Câmara dos Deputados como componente do Congresso Nacional, incumbido do Poder Legislativo. Procurou ela igualmente reduzir as disparidades regionais, atribuindo à União não apenas o combate aos efeitos das secas e outras calamidades mas igualmente a tarefa de valorização da Amazônia. O Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) marca o momento de definitiva implantação do federalismo cooperativo no Brasil, com sua conseqüência (talvez menos desejável) de acentuação da supremacia da União.

A Constituição de 1967, já de cunho centralizador, foi acentuada pela Emenda de 1969 e pelas alterações posteriores, bem como pela prática desde então instaurada.

---

6 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The federalist papers*. Indianapolis: *Liberty fund*, 2001, p. 49.

Erigido a cláusula pétrea no art. 60, §4º, I, da CRFB/88. De acordo com Ana Paula de Barcellos<sup>7</sup>, o modelo federativo original norte-americano as competências foram concebidas como se tivessem sido distribuídas a partir de um critério dual: a União tem suas competências listadas de forma expressa e o restante cabe aos Estados. Embora não deixe de haver conflitos e debates na definição do que compete a cada ente, não se cogita propriamente de que a União e os Estados compartilhem a mesma competência constitucional: ou bem incompetência será de um ou de outro. O federalismo cooperativo, de forma diversa, prevê textualmente o compartilhamento de competências entre diferentes entes federativos. A Constituição de 1988 utiliza, ao mesmo tempo, o critério dual, da tradição norte-americana, e também critérios inspirados no federalismo cooperativo, tanto no que diz respeito à distribuição de competências legislativas, quanto no que toca a competências político-administrativas.

De acordo com Guilherme Peña de Moraes<sup>8</sup>, a constituição de uma federação requer a união de entidades políticas autônomas, revestidas de auto-organização, autogoverno e auto-administração; bicameralismo, de modo a possibilitar a participação da vontade parcial (regional) na formação da vontade geral (nacional) e a repartição constitucional de competências. E ainda, para que seja conservada a federação requer-se a existência de órgão competente para a promoção do controle de constitucionalidade; limitações ao poder constituinte decorrente e a o instituto da intervenção federal. De fato, são autônomos, até que lhes seja declarada a inconstitucionalidade de suas leis<sup>9</sup>, por ultrapassar suas atribuições, dentre outros tantos motivos.

## 2.2. Competência exclusiva e privativa da União

É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. A Constituição de 1988 estabeleceu que compete à União, privativamente, explorar – apesar de tecnicamente se usar a expressão “exclusiva” quando da atuação executiva ou administrativa própria da União e “privativa” quanto a sua competência legislativa, encontra-se nos acórdãos sendo usadas as expressões de forma intercambiável - e legislar sobre serviços de interesse nacional, como por exemplo de atividades nucleares

7 BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do supremo tribunal federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. In: Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p. 166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2021, p. 168.

8 MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2015, p. 342.

9 CONJUR. Oito em cada dez leis foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-02/oito-cada-dez-leis-foram-julgadas-inconstitucionais-stf>>. Acesso em: 2 mai. 2023. CONJUR. De cada dez leis questionadas, TJ-RJ declara nove inconstitucionais. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-d-ez-05/cada-dez-leis-questionadas-tj-rj-declara-nove-inconstitucionais>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

de qualquer natureza (arts. 22, XXVI; 177, § 3º e 225, § 6º, da CRFB/1988).<sup>10</sup> Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>11</sup> defende que não deve ser tido como rol exaustivo, por haver outras tantas competências no art. 48, da CRFB/88.

Fundamentando-se nas competências da União para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV), para explorar, diretamente ou por delegação, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XI, alínea e para dispor sobre política de concessão de serviços públicos (art. 175, Parágrafo único, III). A decisão monocrática do Min. Alexandre de Moraes, referendada pelo Plenário, determinou que Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de energia elétrica não se compatibiliza com o modelo de repartição de competência previsto na Constituição Federal para a matéria.<sup>12</sup> A legislação estadual sobre política tarifária de energia elétrica, ao conferir ao Governador de Estado poderes para conceder isenção aos consumidores residenciais, industriais e comerciais atingidos por enchentes no Estado. A despeito da relevância do tema, mesmo tendo reconhecido que afeta duramente a vida das pessoas, geralmente as mais desassistidas, além de impactar diversas atividades econômicas, defendendo não se poder desconsiderar o respectivo esquema constitucional de repartição de competências.

Também houve decisão no sentido da incidência em inconstitucionalidade formal, por violação do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, o § 2º do art. 12 da Lei nº 8.328/15 do Estado do Pará, que dispôs dever a Fazenda Pública, nas execuções fiscais, antecipar o pagamento das despesas com a diligência dos oficiais de justiça.<sup>13</sup>

É formalmente inconstitucional a Lei nº 9.438/2021, do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República).<sup>14</sup> A parte autora sustentava ser matéria de direito civil, o que deixaria o seu cuidado privativamente entregue à União, vedada a legislação estadual. Diferente do alegado, os órgãos estaduais afirmam que nela se cuidaria de matéria de direito do consumidor, editada no exercício da competência legislativa concorrente. O deslinde da questão passa pela constatação inarredável de se estar a

---

10 STF. ADI nº 6858. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467381/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

11 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 825.

12 STF. ADI nº 7337 MC-Ref. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294998>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

13 STF. ADI nº 5969. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472126/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

14 STF. ADI nº 7172. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471519/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

cuidar de contratos de natureza privada e de política de seguros. Por isso afirma a autora que o Estado teria extrapolado a sua competência e adentrado a atribuição legislativa privativa da União para tratar do tema, nos termos dos incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República. Havendo legislação nacional sobre o tema, a questão é de jurisdição constitucional, por se ter de fazer o cotejo entre a providência legislativa estadual e aquele sistema de repartição de competências.

De forma assemelhada, o STF entendeu inconstitucional a Lei n. 11.782/2020, da Paraíba, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República).<sup>15</sup>

### 2.3. Competência comum e concorrente

Direito processual é competência privativa da União; por outro lado custas forenses é competência concorrente. As custas processuais constituem receita tributária da espécie taxa e por esta razão seus valores devem manter relação com os custos dos serviços judiciais prestados. Os arts. 15-A e 15-B, caput, constituem invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (Art. 22, I, CF), pois instituíram sanções processuais diversas da legislação federal para litigantes que abusem do seu direito à prestação jurisdicional e um procedimento novo para requisição do benefício de gratuidade de justiça. Não incorre em inconstitucionalidade a legislação estadual que acresce a alíquota máxima das custas judiciais às causas de maior vulto econômico e provavelmente grande complexidade técnica.<sup>16</sup>

A propósito do condomínio legislativo brasileiro, constata-se que o Pleno do STF já se pronunciou sobre a divisibilidade de competências entre o ente central e os entes estaduais e distrital, como se depreende da ementa da ADI n° 1.624<sup>17</sup>, cabendo à União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Não cabe ao Poder Judiciário maximizar o alcance da competência material para afastar a

---

15 STF. ADI n° 7029. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465621/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

16 STF. ADI n° 7063. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761459487>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

17 STF. ADI n° 1624. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=24>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

competência dos demais entes, sob pena de se premiar a omissão do Poder Federal na realização de direitos fundamentais. O STF<sup>18</sup> entendeu inexistir inconstitucionalidade na norma que, a pretexto de proteger a saúde, obriga as empresas de telefonia e de serviços de internet a inserir, nas faturas de consumo, mensagem de incentivo à doação e sangue.

A edição de norma estadual, decorrente de emenda parlamentar, veiculadora de regras sobre prescrição e decadência aplicável no âmbito de Tribunal de Contas estadual, não ofende sua competência privativa para iniciar o processo legislativo a dispor sobre sua organização e funcionamento. A regra, nos mais diversos sistemas jurídicos, é a natural incidência dos institutos da prescrição e da decadência, tendo em conta sua direta relação com a “paz social e a segurança jurídica”. O Direito Público, apesar de submetido a peculiaridades, também a eles se sujeita. Nessa medida, as regras de imprescritibilidade estabelecidas constitucionalmente devem ser interpretadas de modo restritivo, considerada a totalidade do sistema constitucional, mormente o princípio da segurança jurídica. O princípio da simetria não pode ser invocado desarrazoadamente, em afronta à sistemática constitucional de repartição de competências e à própria configuração do sistema federativo. Nessa perspectiva, é constitucional a instituição da prescrição e da decadência no âmbito dos respectivos tribunais de contas nas diversas unidades federativas, em linha com interpretação mais consentânea à Constituição Federal.<sup>19</sup>

#### 2.4. Municípios e Distrito Federal

As competências municipais, dentro dessa perspectiva de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de saneamento básico incorre em violação aos arts. 23, IX; 21, XX e 30, I e V da CRFB/88. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente.<sup>20</sup>

De acordo com Carvalho Filho<sup>21</sup>, O Município, expressamente contemplado na competência comum, não é mero coadjuvante das demais pessoas federativas concorrentes, o autor aduz a necessidade de

18 STF. ADI nº 6088. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju\\_r470276/false](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju_r470276/false)>. Acesso em: 7 abr. 2023.

19 STF. ADI nº 5384. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju\\_r467836/false](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju_r467836/false)>. Acesso em: 7 abr. 2023.

20 STF. ADI nº 6912. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju\\_r468238/false](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sju_r468238/false)>. Acesso em: 8 abr. 2023.

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos. O Município e o enigma da competência comum constitucional, p. 27.

resguardo de sua autonomia e as decorrentes competências que o sistema lhe atribuiu. Por isso, a lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, não pode vulnerar as competências do Município a pretexto de estabelecer normas de cooperação. Por outro lado, o critério da predominância do interesse, associado ao do interesse local e ao dos serviços locais, assegura ao Município a manutenção de sua autonomia e de suas prerrogativas, defende ser inviável adotar posições generalistas que visem a excluir a competência municipal, quando o correto é a cuidadosa análise da situação concreta que permita identificar a verdadeira linha demarcatória da competência

A Lei 9.613/1998, ao tratar de bens, direitos ou valores objeto de constrição judicial, em virtude de decretação de medida assecuratória ou pela perda em razão de condenação criminal, previu a sua destinação à União ou aos Estados, a depender da respectiva competência do órgão julgador, sem a previsão do Distrito Federal no rol de destinatários, mesmo nas hipóteses de competência da Justiça do Distrito Federal. Compete à União, nos termos do art. 21, incisos XIII e XIV da Constituição Federal, organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e os órgãos de segurança pública do Distrito Federal. A fixação de despesas com a Justiça do Distrito Federal e Territórios, com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e com o Fundo Constitucional do Distrito Federal encontra-se prevista no orçamento da União. O Distrito Federal detém natureza singular, com limitações próprias, constitucionalmente previstas, na capacidade de auto-organização e autogoverno, havendo uma parcial tutela da União. Inocorrência de ofensa ao regime federativo, tampouco de tratamento discriminatório injustificado ao Distrito Federal. A Lei 9.613/1998, na redação pela Lei 12.683/2012, ao estabelecer uma ordenação em que os bens perdidos serão destinados à União ou aos Estados, a depender da respectiva competência do órgão julgador, respeita o pacto federativo, pois estabelece tratamento compatível com as peculiaridades que caracterizam o Distrito Federal.<sup>22</sup>

A predominância do interesse é bastante utilizada na tutela coletiva, sobretudo na determinação da extensão de um dano nacional regional ou local. Há profundos estudos, existe inclusive doutrinador<sup>23</sup> que crie categorias novas, para uma melhor compreensão. E quando não se desenvolve um critério para que se pautar, acaba retirando um pouco do cientificismo, restando relegado ao bom senso ou acaso.

## 2.5. Federalismo cooperativo

Competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercerão sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por

---

22 STF. ADI nº 7171. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471695/false>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

23 VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. Disponível em: <[https://www.m.prj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson\\_Vitorelli.pdf](https://www.m.prj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf)>. Acesso em 13 abr. 2023.

cada matéria.<sup>24</sup>

Ao mesmo tempo que dispõe sobre a competência legislativa concorrente entre a União e os estados-membros, prevê o art. 24 da CRFB/88, em seus parágrafos, duas situações em que compete aos estados-membros legislar: (a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites em norma federal existente; e (b) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação, a fim de adequar as prescrições a suas particularidades locais.

Assim sendo, a competência federal para editar normas gerais não permite que o ente central esgote toda a disciplina normativa, não deixando competência substancial para o estado-membro. Por outro lado, é imperativo que a competência concorrente exercida pela União englobe os interesses nacionais, que não podem ser limitados às fronteiras dos estados-membros, garantindo-se homogeneidade a certas disposições, notadamente com a edição de normas gerais.

Sob o federalismo cooperativo, é necessário estabelecer de forma subsidiária uma presunção a favor da competência dos entes mais próximos dos interesses da população, presunção esta que só pode ser afastada quando o ente maior de forma nítida regula determinado tema de modo uniforme, afirmou o STF na ADI nº 6088.

Ana Paula de Barcellos<sup>25</sup> aponta que a questão nem sempre se resolve com base em mera exortação, no sentido de que os entes devem cooperar para promover o melhor interesse público, ela destaca a possibilidade que traços culturais próprios de outros povos facilitem a cooperação e que determinada conjuntura política ou mesmo outros aspectos das relações institucionais no âmbito da federação (como por exemplo a dependência econômica ou financeira de um ente em relação a outro) induzam essa cooperação.

Porém, não se pode assumir como premissa que a cooperação ocorrerá espontaneamente e como regra geral e ela levanta três razões principais:

Em primeiro lugar, o pluralismo político e a diversidade própria das sociedades contemporâneas, nas quais se garanta a liberdade de expressão, sugere que pessoas e grupos – e, muito possivelmente, também os diferentes entes federados – terão visões diversas acerca do que é o melhor interesse público e de como ele pode e deve ser promovido. A realidade e o respeito ao pluralismo impedem que um determinado grupo político possa pretender uma exclusividade na definição do que seja o “interesse público”, desautorizando visões diversas como se elas fossem contra o “interesse público”.

Em segundo lugar, as realidades locais são diversas e essa circunstância, em conjunto com o pluralismo, poderá levar a que cada região desenvolva percepções diferentes sobre esses mesmos elementos: o interesse público e como realizá-lo. No contexto da pandemia, por exemplo, o peso das particularidades locais nas opções políticas adotadas em cada parte do país restaram evidentes, como não poderia deixar de ser. Afinal, a circunstância de

24 STF. ADI nº 4608. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762132609>> p. 4. Acesso em: 7 abr. 2023.

25 BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do supremo tribunal federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. In: Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p. 166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2021, p. 168.

um município ser mais ou menos populoso, ter mais ou menos concentrações urbanas, ter maior ou menor contato com residentes de outras localidades, ter maior ou menor infraestrutura de prestação de serviços de saúde, bem como o perfil das atividades econômicas da região, dentre outros fatores, eram e são relevantes na avaliação do que seria o melhor interesse da população local nos esforços de controle da doença.

Em terceiro lugar, um dos propósitos institucionais da Federação, como se sabe, é o controle do poder político: a existência de centros autônomos de poder no território permite, ao menos em tese, que haja uma espécie de controle entre eles, cada um estabelecendo limites a eventuais pretensões hegemônicas dos demais por meio do exercício de suas competências constitucionais. Se é assim, não parece lógico depositar apenas na esperança de uma eventual cooperação voluntária entre os entes federados a solução para conflitos no exercício das competências comuns e concorrentes previstas pelo texto constitucional. Cabe à interpretação constitucional definir parâmetros no particular

Analogamente, o art. 6º do CPC/15 consagrou expressamente o princípio da cooperação: "Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva", e isso de maneira nenhuma produziu automática atuação em observância à boa-fé, criou-se vasta teorização sobre o alcance de sua incidência, tendo a doutrina, por todos Fredie Didier Jr., decomposto o princípio em dever de lealdade, de esclarecimento e de proteção<sup>26</sup>. Por certo que resguardadas as devidas proporções, haja vista os interesses dos entes serem convergentes, ressalvados desvios de finalidade de ordem factual eventualmente. O direito ambiental tem uma atuação conjunta mais desenvolvida, conforme se abordará a seguir.

#### 2.5.1. Seara do direito ambiental

O meio ambiente é direito e dever de todos, direito difuso de 3ª dimensão. Possui previsão como direito fundamental (art. 5º, LXXIII), função institucional do Ministério Público (art. 129, III); sua defesa é princípio da ordem econômica (art. 170, VI); limite à atividade garimpeira (art. 174, §3º); como critério da função social da propriedade rural (art. 186, II); em seu sentido amplo impõe a cooperação do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII); e capítulo próprio (art. 225 e seguintes, da CRFB/88).

A Lei nº 11.422/2019 do estado da Paraíba trazia a criação da área de proteção ambiental da praia de Jacarapé, foi alegada a inconstitucionalidade por ofensa à regra constitucional de repartição de competências federativas, STF<sup>27</sup> declarou constitucional. Entendeu ser expressão do exercício legítimo da competência do estado para suplementar a legislação federal. Não houve alteração nas atribuições de órgão público. Não se verificou o princípio da proibição do retrocesso.

Na interpretação do STF, não restou comprovada ilegalidade no processo legislativo estadual que implicasse em violação à competência da União para editar normas gerais em matéria ambiental. Entendeu-se não ter havido qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo, que são de competência típica da Administração e contam com previsão no regramento federal. Não há falar

26 DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil - Volume I. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 144.

27 STF. ADI nº 6957. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467381/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República. A norma questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente, mas se faz predisposta a reequilibrar a proteção constitucional dispensada ao meio ambiente, à justiça social e às comunidades tradicionais, cujas atividades econômicas são por natureza de baixo impacto. A competência federal para editar normas gerais não permite que o ente central esgote toda a disciplina normativa, não deixando competência substancial para o estado-membro. Por outro lado, é imperativo que a competência concorrente exercida pela União englobe os interesses nacionais, que não podem ser limitados às fronteiras dos estados-membros, garantindo-se homogeneidade a certas disposições, notadamente com a edição de normas gerais.

Em contrapartida, o STF<sup>28</sup> declarou inconstitucional, por invadir a competência legislativa geral da União (art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF/88) e violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, IV, da CF/88), norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Importante salientar que a pedra de toque entre se declarar a inconstitucionalidade ou não foi a preservação, a proteção ao meio ambiente, percebe-se que a matéria só invade a competência quando prejudicial ao meio ambiente, em uma interpretação fortemente *in dubio pro natura*.

Em matéria de direito ambiental, a competência é concorrente disjuntiva entre os entes, visando ao máximo de proteção. A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, nela incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, conseguiu equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si.

O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O diálogo das fontes, empréstimo do direito consumerista, revela-se nesse quadro como principal método interpretativo. Na repartição da competência comum (art. 23, III, VI e VII, da CRFB/88), não cabe

---

28 STF. ADI nº 4529. Relator(a): Min. ROSA WEBER. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4012132>>. Acesso em: 7 abr. 2023

ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes.

O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15<sup>29</sup>. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o

---

<sup>29</sup>Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

Em respeito à separação de poderes, o juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais. Em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais. Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa. Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal. 14. Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

O STF concedeu procedência parcial da ação direta<sup>30</sup> para conferir interpretação conforme à Constituição Federal:

- (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011,

30 STF. ADI nº 4757. Relator(a): Min. ROSA WEBER. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/se\\_arch/sjur476197/false](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/se_arch/sjur476197/false)>. Acesso em: 7 abr. 2023.

esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. De acordo com a requerente, a Lei Complementar nº 140/2011 subverte a atuação do Poder Público delineada na Lei Maior, em afronta ao dever constitucional de cooperação (arts. 23, caput, III, VI e VII, e parágrafo único, e 225, caput, da CF), quando, “em vários dispositivos, isola, limita e segrega competências ambientais de fiscalização em um ou outro ente federativo”, o que tem como resultado efetivo o “rebaixamento da proteção ambiental”.

A interpretação atribuída ao federalismo cooperativo como razão subjacente da legislação ora impugnada, agrega que a transferência de atribuições da União Federal para os demais entes federados, bem como a criação da Comissão Tripartite Nacional paralela ao modelo institucional já consolidado, afetou negativamente o funcionamento de todo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), em particular a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Percebe-se que a distribuição de competências de forma rígida foi reputada inconstitucional, entendeu-se necessária haver um grau de flexibilidade para real cooperação.

#### 2.5.2. Direito à saúde

O direito à saúde tem um peso inegável na ordem constitucional brasileira. Por previsão expressa na Carta Maior como direito social e do trabalho (no art. 6º, caput e art. 7º, IV e XXII); a aplicação de verbas é princípio constitucional sensível (arts. 34, VII, e 35, III); é regulada a limitação de jornada de profissionais dessa área (art. 37, XXVI, c); responsabilidade fiscal (art. 166, §§9º e 10); na seguridade social (arts. 40, §4º-C e 194, VI, §§6º e 10), tem seção própria (art. 196 e seguintes), a constituição brasileira positiva a percepção social. Todavia, não é assumida essa predileção quando dos julgamentos, parece haver uma maior atração na aplicação dos arts. 23, II (competência comum); 24, XII (concorrente) e art. 30, VII (Municípios em cooperação com União e Estados).

Muito se discutiu, com a insurgência da pandemia, sobre o princípio do federalismo cooperativo, tomado no sentido de atuação de todos os entes, sobretudo com a omissão da União em oferecer diretrizes. A cooperação nesse contexto foi ressignificada para uma atuação na atuação omissa ou enfraquecida. A Requisição administrativa de bens e serviços para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, em interpretação conforme à Constituição. Existe vedação a que um ente federado requirite bem ou serviço de outro. Trata-se de entendimento jurisprudencial da Suprema Corte consolidado no decorrer da Pandemia da Covid-19, reafirmado pelo STF<sup>31</sup> no ano anterior ao que é escrito este artigo, ou seja, um ano após as medidas mais restritivas da Pandemia, mas que ainda reverberam discussões jurídicas.

Considerou-se ofensa à autonomia do ente federado e ao pacto federativo. Cooperação e horizontalidade. Discutia-se se a requisição de que trata o art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/90 poderia recair

31 STF. ADI nº 3454. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468068/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

sobre bens e serviços públicos, ou seja, se um ente federativo pode requisitar bens e serviços pertencentes a outro. Segundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ofende o princípio federativo a requisição de bens e serviços de um ente federativo por outro, o que somente se admitiria à União, de forma excepcional, durante a vigência das medidas excepcionais de estado de defesa<sup>32</sup> e estado de sítio<sup>33</sup>.

Conforme entendimento firmado na ADI nº 6.362<sup>34</sup>, a requisição administrativa é instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada que independe de aquiescência do particular e atuação prévia do Judiciário, cujo pressuposto único é o atendimento de uma situação de perigo público iminente. Mesmo que os bens públicos estejam vocacionados ao atendimento de uma finalidade pública (o que é indiscutível) e que o pressuposto único indispensável para a requisição seja o atendimento de situação de perigo público iminente (e não a natureza do bem requisitado), seu uso excepcional e transitório por ente federativo que não aquele a que está vinculado o bem (ou serviço), ainda que a pretexto de acudir a uma situação fática de extrema necessidade, fere a autonomia do ente cujo bem seja requisitado e lhe acarreta incontestável desorganização.

A validade constitucional do dispositivo questionado está condicionada à exclusão da possibilidade de que a norma recaia sobre bens e serviços públicos, uma vez que tal preceito se volta a disciplinar a relação entre o Poder Público e o particular, constituindo-se em garantia desse em face daquele. No tocante aos entes federativos, suas relações se caracterizam pela cooperação e pela horizontalidade, não se admitindo a ente federativo requisitar bem ou serviço pertencente a outro, sob pena de ferimento da autonomia desse ente e, conseqüentemente, ofensa ao pacto federativo. Prestou-se interpretação conforme à Constituição ao art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/90<sup>35</sup>, excluindo-se a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços públicos de titularidade de outros entes federativos.

### 3. Considerações finais

O federalismo construído com base na união indissolúvel dos entes, cada um com suas atribuições, tendo autonomia relativa para administrar e legislar, devendo-se observar as diretrizes gerais e atuando de forma plena quando da omissão do ente maior, até que este saia da inércia e cause a paralisia da norma. Essa repartição possui inegáveis benefícios a presença de unidade nacional e distribuição em unidades

32 art. 136, § 1º, inciso II, da CRFB/88

33 art. 139, inciso VII, da CRFB/88

34 STF. ADI nº 6362. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.js?p?docTP=TP&docID=754607621>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

35 Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização; (Vide ADIN 3454)

menores para que se possa tratar de peculiaridades atinentes a cada região e outros tantos desafios na atuação conjunta.

Ao longo desta pesquisa, bem restrita, pela jurisprudência do Tribunal Pleno ao longo do último ano, notou-se uma tendência em privilegiar a observância do caso concreto, por mais que taxativamente expressas as competências. Interessante notar que essas decisões declarando a constitucionalidade ou inconstitucionalidade são aplicados como se matéria formal, de encaixe ou não ao rol, de mera subsunção, quando na verdade na maioria dos casos leva-se em consideração a matéria de fundo. A título de exemplo quando se legisla a nível estadual, municipal ou distrital, questões que trazem repercussões econômicas, geralmente são tidos como normas de direito civil, independente se for também atinente à saúde ou ao meio ambiente.

Afetar interesses econômicos não é uma regra, e sim uma tendência, e mesmo que fosse regra teria exceção. Ainda mais considerando que as referidas matérias têm um peso implícito maior, com disposições dispersas e espaço própria na Carta Magna. O que pode ser tido como forma de interpretar demasiadamente pragmática, ou de um capitalismo exagerado. Entretanto, a existência de congruência dentro do país de uma economia estável e uniforme é perfeitamente esperado, ressalvadas diferenciações no sentido de desenvolvimento sustentável de todas as regiões do território, a exemplo da Amazônia Legal; há capítulo destinado à ordem econômica e financeira, não se pode desconsiderar.

Realiza-se ainda que de forma não expressa a aplicação do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma subjetiva. A observação do subjetivismo não é uma crítica, mas uma constatação da maneira como se aplica a distribuição de competências aos casos concretos, tornando o mais próximo do justo e afastando da segurança jurídica. Pode ser que se parâmetros efetivamente usados fossem mais claros, menos leis fossem declaradas inconstitucionais, poupando a atividade legislativa local, que saberia de antemão que seria inócua tentativa de invasão da competência exclusiva ou privativa da União e também do próprio STF que teria que apreciar a constitucionalidade apenas das demandas que realmente estivessem em uma zona cinzenta na preponderância de uma ou outra disciplina. Evidente que não eliminaria o problema, porque continuaria a existir atecnia, equívocos e, em alguns casos, má-fé, contudo seria uma tentativa válida de redução do problema de normas declaradas inconstitucionais, que em tese não retroagem, no entanto é frequentemente empregada a técnica da modulação de efeitos, com vistas à redução dos efeitos da insegurança jurídica, mas que pode servir a interesses escusos na criação dessas leis inconstitucionais, beneficiando os patrocinadores de sua própria torpeza..

No que toca ao uso da expressão federalismo cooperativo, ora é empregado no sentido de todos os

entes assumindo protagonismo, ora como uma atuação supletiva. A atuação ativa de todos os entes é percebida com maior clareza, em nível competência administrativa e legislativa, como quando se trata de direito ambiental, muito em função da perspectiva de proteção integral e da aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, próprios da matéria. Por outro lado, quando ocorreu a pandemia, também foi empregado, todavia em um sentido de atuação autônoma dos entes em relação à União. A matéria reclama análise mais detida com a criação de critérios mais estáveis, mas não menos atentos aos casos concretos, quem sabe reconhecendo os reais motivos por trás da motivação.

#### 4. Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. *Pandemia e federação: a nova diretriz do supremo tribunal federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização*. In: Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p. 166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1624. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=24>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7171. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471695/false>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6912. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468238/false>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4608. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762132609>>. Acesso em: 7 abr.

2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7337 MC-Ref. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294998>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6858. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467381/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6901. Relator(a): Min. NUNES MARQUES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468700/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6899. Relator(a): Min. NUNES MARQUES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468699/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6972. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467381/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6957. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467381/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5384. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467836/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5969. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472126/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7063. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761459487>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7172. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471519/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6088. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470276/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 7029. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465621/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6974. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467998/false>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *O Município e o enigma da competência comum constitucional*. Disponível em: <<https://www.revista.esmesc.org.br/re/article/download/70/64>>. Acesso em: 3 abr. 2023.

DIAS, Cibele Fernandes. Repartição de competências legislativas e administrativas. In: *Direito Constitucional brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. Volume II. Coordenação de Clémerson Merlin Cléve. São Paulo: Editora RT, 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil - Volume I*. Salvador: Juspodivm, 2017.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The federalist papers*. Indianapolis: Liberty fund, 2001.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo\\_e\\_Políticas\\_Publicas.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Políticas_Publicas.pdf)>. Acesso em 15 abr. 2023.

VITORELLI, Edilson. *Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva*. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson\\_Vitorelli.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf)>. Acesso em 13 abr. 2023.