

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**FEDERALISMO COOPERATIVO E DIREITO À SAÚDE:
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO**

MAXWEL MOTA DE ANDRADE

Itajaí-SC, setembro de 2022

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

FEDERALISMO COOPERATIVO E DIREITO À SAÚDE: INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO

MAXWEL MOTA DE ANDRADE

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Coorientadora: Professora Doutora Ana Luiza Colzani

Itajaí-SC, setembro de 2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Samuel e Virgínia que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

Agradeço a todos que participaram, direta ou indiretamente, do desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, enriquecendo o meu processo de aprendizado.

Agradeço à Faculdade Católica de Rondônia e a Univali por contribuírem com o desenvolvimento e difusão do conhecimento científico em Rondônia.

Por último, quero agradecer ao Estado de Rondônia, através da Procuradoria Geral, pela oportunidade dada e o incentivo à qualificação profissional.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os que me ajudaram ao longo desta caminhada.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2022



Maxwel Mota de Andrade

Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de Defesa de Mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 06/09/2022, às 16h (Horário de Brasília) e 15h (Horário em Rondônia), o mestrando Maxwell Mota de Andrade fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “FEDERALISMO COOPERATIVO E DIREITO À SAÚDE: DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como presidente, Doutor Pedro Abib Hecktheuer (FCR), como membro, Doutora Heloise Siqueira Garcia (UNIVALI), como membro, Doutora Ana Luiza Colzani (UNIVALI), como membro e coorientadora e Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 06 de setembro de 2022.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

Acordo de cooperação internacional: pode ser definido como um conjunto de atividades empreendidas por um ente público em parceria com um Organismo Internacional, com o objetivo de promover mudanças qualitativas ou estruturais, de forma a solucionar problemas específicos ou explorar novos paradigmas de desenvolvimento.¹

Direito à saúde: O direito à saúde “configura-se como direito social prestacional que objetiva assegurar à pessoa humana condições de bem-estar e de desenvolvimento mental e social livre de doenças físicas e psíquicas”.² Como um direito humano reconhecido pela comunidade internacional, aplica-se absolutamente a todas as pessoas, de forma igualitária, descartando qualquer tipo de distinção referente à raça, cor, sexo, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional.³

Direitos sociais: são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pela nossa Constituição Federal.

Estado Federal: “envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio (...); b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e c) a participação na formação

¹ _____. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. 1º edição. Brasília. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/GuiadeCooperacaoTecnicaInternacional-GDF.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2020.

² LADEIRA, Fernando de Oliveira Domingues. Direito à saúde: a problemática do fornecimento de medicamentos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 10, n. 32, p. 105-127, maio/ago. 2009, p. 106.

³ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 77.

da vontade do ente global, do poder nacional (...).⁴

Estado Social: “(...) o perfil do Estado social reside no fato de ser um Estado intervencionista em duplo sentido: por um lado, intervém na ordem econômica, seja dirigindo e planejando o desenvolvimento econômico (...); por outro lado, intervém no social, onde dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vida das populações reputadas mais carentes”.⁵

Federalismo cooperativo: caracteriza-se pelo “equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-Membros autônomos”.⁶

Transferências obrigatórias: instrumento federativo de eventual redução de desigualdades ante a distribuição de recursos tributários auferidos pelos entes federados, quer dizer, os entes que mais arrecadam - União e Estados - passam a dividir seus recursos com os entes de menor arrecadação, em nítida justiça social.

Transferências voluntárias: “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”⁷.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 209.

⁵ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 129.

⁶ HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 347.

⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1	15
FEDERALISMO COOPERATIVO	15
1.1 ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO	15
1.2 ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO	24
1.3 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL	35
1.4 FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	45
1.4.1 O Federalismo Cooperativo como Instrumento de Formação do Estado Social	50
CAPÍTULO 2	56
DIREITO À SAÚDE COMO GARANTIA FUNDAMENTAL	56
2.1 DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	56
2.2 DIREITO À SAÚDE E SUSTENTABILIDADE	63
2.3 INFRAESTRUTURA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL.....	78
CAPÍTULO 3	90
INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	90
3.1 DA NECESSÁRIA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	90
3.1.1 Transferências obrigatórias como mecanismo de equilíbrio	96
3.1.2 Transferências voluntárias à luz do federalismo cooperativo	101
3.1.3 Transferências fundo a fundo para custeio dos serviços de saúde....	105
3.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE PÚBLICA	108
3.3 REPONSABILIDADE FISCAL E O DIREITO À SAÚDE	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	132

RESUMO

A presente dissertação analisa o Federalismo Cooperativo abordando a origem, características e a sua aplicação quanto aos objetivos traçados na Constituição Federal em relação ao direito à saúde. Abordando ainda a aplicação dos princípios do federalismo cooperativo e da eficiência da Administração pública quanto ao auxílio do ente Estadual ao ente Municipal para a implantação de infraestrutura social na área de saúde, correlacionando-os com o direito ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. A Carta da República de 1988 consagrou o modelo de federalismo cooperativo no Brasil, que se caracteriza pela descentralização de poder, autonomia político-administrativa dos entes federados e distribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos. Com efeito, umas das formas de se promover a cooperação entre Estados e seus Municípios é através das contratações públicas feitas de forma conjunta, principalmente quanto à implantação de projetos de infraestrutura social. A presente dissertação se justifica pela sua relevância, especialmente por ser voltado na abordagem da saúde pública brasileira. Objetivando responder o problema da pesquisa, utiliza-se o método de abordagem dialético e qualitativo, bem como a realização de pesquisa bibliográfica, tendo em vista que se utiliza da legislação brasileira, de artigos, de recursos informativos e jurisprudência. A respectiva dissertação tem como área de concentração os fundamentos do direito positivo e como linha de pesquisa o constitucionalismo e produção do direito. Por fim, conclui-se que diante do modelo de federalismo brasileiro, encontram-se desafios apesar dos mecanismos constitucionais de repartição de receitas através das transferências constitucionais obrigatórias e do grande volume de recursos das transferências voluntárias da União aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e dos Estados aos Municípios, havendo ainda um desequilíbrio federativo que impede a concretização dos ditames constitucionais previstos para o Sistema Único de Saúde.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; Direito à Saúde; Federalismo Cooperativo.

ABSTRACT

This dissertation analyses Cooperative Federalism, its origin, characteristics and application in relation to the objectives outlined in the Federal Constitution on the right to health. It also analyses the application of the principles of cooperative federalism and the efficiency of the Public Administration when it comes to the provision of aid by the State to the Municipal entity for the implementation of social infrastructure in health, correlating them with the right to universal and equal access to actions and services for the promotion, protection and restoration of health. The Charter of the Republic of 1988 enshrined the model of cooperative federalism in Brazil, which is characterized by the decentralization of power, political-administrative autonomy of the federated entities, and the distribution of common and competing competences among the federative entities. Indeed, one of the ways to promote cooperation between States and their Municipalities is through joint public contracts, particularly for the implementation of social infrastructure projects. This dissertation is justified by its relevance, given its focus on the Brazilian approach to public health. In order to answer the research problem, dialectical and qualitative methods are used, as well as bibliographic research on Brazilian legislation, articles, informative resources and jurisprudence. The dissertation produced focuses on the foundations of positive law and constitutionalism, and the production of law as a line of research. Finally, it is concluded that in light of the Brazilian federalism model, there are challenges to be faced, despite the constitutional mechanisms of revenue sharing through mandatory constitutional transfers, and the large volume of resources from voluntary transfers from the Union to the Member States, Federal District and Municipalities and from States to Municipalities. There is still a federative imbalance that prevents the implementation of the constitutional dictates foreseen for the Unified Health System.

Key words: Federal Constitution of 1988; Right to health; Cooperative Federalism.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente dissertação é a obtenção do título de mestre pelo programa de pós-graduação *stricto sensu* em ciência jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, realizado na modalidade interinstitucional (Minter).

A pesquisa se justifica ante a ausência de infraestrutura social na área de saúde, considerando a realidade da saúde pública. A presente dissertação concentra em analisar a origem e características do federalismo cooperativo, o federalismo cooperativo brasileiro e sua aplicação quanto aos objetivos traçados na Constituição Federal em relação ao direito à saúde, passando pelo estudo dos mecanismos de cooperação à disposição dos entes da Federação para fins de alcançar eficiência na infraestrutura de saúde.

Com o advento da Constituição de 1988 o caráter cooperativo passou a ser um importante vetor interpretativo nas relações federativas e em relação à expansão das políticas públicas, nas diversas esferas. Nesse sentido, o artigo 198 da Carta Política impõe a conjugação de esforços de todos os entes nas ações e serviços públicos de saúde. Desta forma, indaga-se se no ordenamento jurídico existem parâmetros objetivos e adequados para a atuação conjunta e cooperada dos entes federados na implementação de um serviço público de saúde sustentável e eficiente.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) a Constituição da República Federativa do Brasil ao consagrar o regime tripartite de competências federativas entre União, Estados-membros/Distrito Federal e Municípios (*caput*, artigo 1º), estabeleceu também uma arquitetura de Estado fundamentada na cooperação entre esses três entes federativos.

b) o direito à saúde é da responsabilidade de todos os entes da Federação e o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal não deixa dúvidas de que as competências comuns dos entes são de índole cooperativa.

c) os três níveis da Federação (federal, estadual e municipal) têm o dever

de formular estratégias políticas de forma articulada para reduzir a assimetria do federalismo brasileiro, com vistas à eficiência do serviço público de saúde.

d) as políticas públicas de saúde impõem o estabelecimento de um federalismo de cooperação, no qual os entes empregam esforços conjuntos com vistas assegurar resultados minimamente consistentes.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

O primeiro capítulo busca apresentar uma breve contextualização histórica e conceitual do federalismo, em seguida, será realizada uma análise do federalismo cooperativo na Constituição Federal brasileira, com o objetivo de apresentar a estrutura federativa brasileira e suas particularidades.

No segundo capítulo é realizado um estudo sobre o direito à saúde como garantia fundamental, a interconexão desta com a sustentabilidade, com a finalidade de apresentar o levantamento de dados acerca da infraestrutura pública de saúde disponível no Estado brasileiro, com o objetivo de apreciar as fragilidades das relações federativas, objeto da presente dissertação, sob um olhar sobre os dados colhidos, a fim de apresentar uma análise a respeito do problema.

Por fim, no terceiro capítulo da presente dissertação, abordam-se os instrumentos à disposição dos entes para fins de alcançar a melhora na infraestrutura de saúde, quais sejam, as transferências obrigatórias, voluntárias e fundo a fundo, bem como os acordos de cooperação com organismos internacionais.

Tais instrumentos constitucionais de cooperação são analisados sob a ótica do princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos, na responsabilidade fiscal e no desenvolvimento sustentável, para fins de se equalizar as políticas e ações de promoção ao direito à saúde em todo o território nacional.

Destaca-se, ainda, a realização de uma pesquisa bibliográfica, tendo em vista que se utiliza da legislação brasileira, de artigos, de recursos informativos e jornalísticos, analisando e coletando, a partir da leitura realizada, os elementos teóricos que serão reunidos para a adequada percepção geral do fenômeno

pesquisado, utilizando-se as técnicas do referente, das categorias básicas, dos conceitos operacionais, do fichamento, realizando-se pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, na esteira das lições do professor César Luiz Pasold⁸.

O método de abordagem desta dissertação é a dialética e qualitativa, busca-se principalmente uma análise dos dados extraídos dos dados disponibilizados a partir da publicação da Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, utilizando dados do período de 2010 e 2020, a fim de apresentar o emblema jurídico. Ademais, a presente dissertação tem como área de concentração os fundamentos do direito positivo e como linha de pesquisa o constitucionalismo e produção do direito

A presente dissertação se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o federalismo cooperativo e o direito à saúde.

⁸ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

CAPÍTULO 1

FEDERALISMO COOPERATIVO

1.1 ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO

O capítulo primeiro analisará os aspectos gerais do federalismo cooperativo após, será realizada uma análise do federalismo cooperativo na Constituição Federal brasileira, uma vez que o direito à saúde foi inserido na Constituição Federal de 1988, apresentando a estrutura federativa brasileira e suas particularidades.

Cabe destacar que a conceituação do federalismo é uma questão profundamente intrincada, visto que não há conceituação uniforme na doutrina de Estado Federal.⁹ Todavia, possuem traços característicos mínimos com o intuito de identificação de um Estado como federação. Na conceituação de Hesse¹⁰, o Estado Federal diz respeito a:

União de várias organizações estatais e ordens jurídicas, e, precisamente, aquelas dos “Estados-membros”, e aquelas do “estado total”, em que estado total e Estados-membros são coordenados mutuamente na forma que as competências estatais entre eles são repartidas, que aos Estados-membros, por meio de um órgão especial, são concedidas determinadas possibilidades de influência sobre o estado-total, ao estado-total determinadas possibilidades de influência sobre os Estados-membros e que uma certa homogeneidade das ordens do estado-total e dos Estados-membros é produzida e garantida.

Barroso¹¹ destaca a definição para Estado Federal como:

[...] uma modalidade de Estado composto, em que se verifica a superposição de duas ordens jurídicas – federal, representada pela União, e federada, representada pelos Estados-membros -, coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os Estados-membros

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 77-78.

¹⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 178/179.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 27.

detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal.

A dificuldade para definir doutrinariamente Estado Federal resulta do fato de que os Estados originadores desse sistema (acentuando-se o modelo dos Estados Unidos da América - EUA), são os únicos que preservam sua estrutura federal, de modo que os mais recentes, como é o caso brasileiro, demonstram características próprias, seguindo os sistemas originais, porém com desgarrs importantes em seu conceito.

Por causa disso, constata-se que é admissível a possibilidade de uma teorização do federalismo em que, não obstante a pluralidade de concepções, a discussão do tema é de grande utilidade, tanto para a assimilação dos fenômenos quanto para a identificação de pontos comuns e de relações entre certas práticas e determinadas consequências.

Outro ponto digno de nota é que o federalismo como uma forma de Estado se contrapõe a outras duas formas modernas: o Estado unitário e o Estado confederado. Em virtude disto, consegue-se buscar a singularidade do federalismo examinando suas origens, suas características e sua disseminação pelo mundo.

Contudo, como forma de Estado, isto é, como forma de organização territorial do poder político, o federalismo se contrapõe ao Estado nacional unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que supõe a descentralização do poder político para o nível subnacional. Distingue-se do Estado confederado, em direção oposta, ao supor a centralização de poder político no nível nacional. Deve ser ressaltado, nesse sentido, que, na equiparação com as outras formas de Estado, o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à descentralização.

É o Estado federativo que comporta a verdadeira descentralização, ou seja, promove a diversidade necessária de ordenamento jurídico descentralizado, resultando, na prática, no pluralismo jurídico que se exprime através da própria profusão de legislações diferenciais. A soberania é una e aos integrantes a Constituição reserva autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Federal.

O termo federação, etimologicamente do latim *foedus*, quer dizer pacto, aliança. Logo, consoante Dallari “o Estado Federal é uma aliança ou união de Estados”.¹² Não obstante, a conceituação de federalismo ser algo destoante na doutrina, é indiscutível que o federalismo se fundamenta na descentralização do poder, permitindo a democratização das decisões que são adotadas num âmbito mais próxima do cidadão, à vista disso têm maiores possibilidades de controlar, fiscalizar, influenciar nas decisões estatais. Alicerçado na maior possibilidade de participação popular deu-se espaço ao experimentalismo de novas políticas públicas.

Dessa forma, tem-se que o federalismo atende a realização do princípio da descentralização vertical e pluralidade democrática. Este acontecimento pode ser verificado na divisão vertical de poderes. Faz este modelo mais democrático a descentralização política e a tendência pluralista. A soberania pertence ao todo. A variedade resulta em um pluralismo jurídico que admite legislações diferenciáveis às partes específicas de cada região, desde que permitida na Constituição. Importante mencionar que, Bastos¹³ adverte a quem caberia o poder soberano:

Já muito se discutiu. Houve época em que se entendeu fossem os Estados-membros os soberanos. Em outras ocasiões preferiu-se dizer que a soberania caberia simultaneamente aos Estados-membros e à União. Hoje prevalece a doutrina segundo a qual soberano é o Estado total, [...] que expressa sua soberania na ordem internacional através dos órgãos da União.

A federação é composta pelos Estados-membros, que declinam de sua pretensão à Soberania em benefício à União. Isso quer dizer que os Estados se submetem a um poder maior do qual decorre o seu próprio, aquele que está nas mãos do Estado Central.

O atributo próprio de entidades intrafederativas é a autonomia, inconfundível com a soberania. Nesse sentido, ensina Dória¹⁴:

Autonomia política é o poder, em certos agrupamentos de indivíduos, de constituir os órgãos de seu governo, dentro de normas que um poder mais

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Ática, 1986, p. 222-226.

¹³ BASTOS, Celso Ribeiro; **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, ed. Saraiva, 1996, p. 257.

¹⁴ DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1962, v. 1, t. 2, p. 478.

alto lhes haja ditado. O poder que dita, o poder supremo, aquele acima do qual não haja outro, é a soberania. Só esta determina a si mesma os limites de sua competência. A autonomia não. A autonomia atua dentro de limites que a soberania lhe tenha prescrito.

Há que compreender, necessariamente, a autonomia reconhecida a toda e qualquer entidade federada a capacidade de legislar, isto é, de editar normas gerais e abstratas de nível primário situadas logo abaixo do nível constitucional. Por outro lado, é notório que a autonomia se desdobra nos planos político, administrativo e financeiro, motivo de se falar em autonomia política, administrativa e financeira da União, dos Estados (membros) e dos Municípios.

A ideia de federalismo remonta-nos imediatamente às origens norte-americanas, isto é, à origem do Estado Federal estatuída na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. Consoante Klatt¹⁵ as principais características constitucionais do federalismo moderno erigido nos Estados Unidos da América foram:

1. Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais.
4. Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo.
5. Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

Cabe ao poder constituinte instituir o Estado Federal, devendo traçar os delineamentos básicos da organização federal, designando taxativamente as raías de competência entre Estado Federal e os Estados membros, ao propor a Constituição dando forma às instituições e conferindo autonomia político-administrativa para cada um, sujeitando a todos a sua ordem constitucional.

Acolhendo dois princípios básicos do pacto Federativo, a saber: a) princípio da autonomia; b) princípio da participação: que declara que o Estado-membro é parte ativa no processo de elaboração da vontade política da organização

¹⁵ KLATT, Hartmut. **Bases Conceptuales Del Federalismo y la Descentralización**. Contribuciones, Buenos Aires, n. 4, out.-dez. 1993, p. 10-12.

Federal constituindo, portanto, sua vontade peça fundamental dentro do funcionamento do aparelho institucional da Federação.

Somente a Constituição pode delimitar as esferas de ambas as sociedades inseridas uma na outra, sem, contudo, perder a união e a harmonia, isto é, é a base, onde há de se edificar a construção federativa. Assim, cabe à Constituição definir a forma como será distribuída a soberania em cada território.

Não se pode deixar de notar que a configuração das características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA foi difundido pelo mundo. Contudo este modelo culminou na pluralidade de federalismos, de acordo com as adequações realizadas por cada país na estruturação de seu próprio Estado, consoante as particularidades de cada local e a realidade político-social sobre a qual se organizara.

Nessa perspectiva é que Camargos e Anjos¹⁶ apontam:

Na experiência constitucional norte-americana a democracia é verdadeiro pressuposto do federalismo. A forma de estruturação do Estado Federal considera a participação dos cidadãos, seja através do exercício do direito de escolha de seus representantes pelas eleições, seja como destinatários das políticas públicas e competências constitucionais desempenhadas pelo governo federal ou pelos governos estaduais. Originalmente a soberania dos Estados Confederados, que criaram a Federação na Convenção de Filadélfia em 1787, certamente extraíram esta expressão de poder através da manifestação da vontade de seu povo. Desta forma, tanto o governo federal como os estaduais apresentam estruturalmente uma relação de dependência para com o cidadão eleitor, estando bastante evidenciado que os que governam exercem um mandato político devendo estrita fidelidade a quem os elegeu.

Desse modo, não existe apenas um federalismo, mas diversos modelos possíveis e existentes. Baracho¹⁷, ao referir-se ao Estado Federal, assevera que “uma construção jurídica particularmente complexa, bem distinta de outros tipos de União de Estado”. Ocorre que para que se constate estar diante de uma forma federalista de Estado, há de se possuir elementos comuns mínimos que lhe atribuem identidade. Assim, para melhor configurar a forma federativa de Estado, é

¹⁶ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **Tipos de Estado**. In: FERREIRA, Lier Pires. GUANABARA, Ricardo. JORGE, Vladimyr Lombardo (orgs). **Curso de Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2009, p. 84.

¹⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Novos Rumos do Federalismo**. Revista de Direito Público n. 65, 1986, p. 11.

necessário apresentar as seguintes características:

a) a união faz nascer um novo Estado; b) a base jurídica da federação é a Constituição; c) inexistência de secessão; d) só possui soberania o Estado Federal; e) as atribuições dos entes da federação devem estar contidas na Constituição; f) cada ente da federação possui renda própria; g) o poder político é compartilhado pela União e demais entes federados; h) os cidadãos do estado que aderem à federação perdem a cidadania anterior e adquirem a cidadania do Estado Federal.¹⁸

Anselmo¹⁹ identifica as seguintes características essenciais do sistema federal: a) a dualidade de ordens governamentais; b) a igualdade entre os entes federados; c) repartição de competências e de rendas; d) Poder Legislativo representativo das unidades; e) indissolubilidade do vínculo e intervenção; f) Constituições estaduais; e, g) Poder Judiciário federal com poderes para o controle de constitucionalidade.

Certamente, o estudo dessas conceituações contribui para a compreensão das diversas formas de manifestação do federalismo, consideradas as especificidades da organização político-jurídica dos Estados que o adotam. Uma inadequada transposição desses conceitos para o plano da aplicação, enfim, para as circunstâncias fáticas que confrontam a autonomia dos estados federados e o poder centralizador da União, podem conduzir a graves equívocos.

O federalismo concebe a típica dualidade das esferas de poder União e Estados-Membros. A inclusão do município como elemento integrante e peculiar da federação brasileira forma um exótico sistema federativo tridimensional. Tocqueville²⁰ bem assinala acerca do município:

É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põem-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.

Como se pode ver, o Estado Federal possui a peculiaridade subsidiária de

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p. 258-260.

¹⁹ ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006, p. 86. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2021, p. 86.

²⁰ TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Livro I – leis e costumes. 12. ed, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

se transformar em agente regulador da convivência harmônica entre grupos territoriais reunidos por um pacto federativo, nacional e perpétuo.

Nessa linha, para Morbidelli²¹, considera-se a natureza jurídica do federalismo reduzida a três grupos distintos: “a) o processo de repartição de competências entre União e os Estados federados; b) a autonomia dos Estados-membros; c) a participação dos Estados federados nas decisões da União”.

Barroso²² indica três elementos que caracterizam o Estado Federado:

De forma sumária, a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação.

Um dos traços mais marcantes é, evidentemente, a repartição de competências. Assim, enquanto o Estado Unitário concentra as funções estatais numa única “pessoa” governamental, no Estado Federado clássico as competências e funções são subdivididas entre a União e os Estados.

Essa repartição de competências pode ser denominada por descentralização, a qual “[...] é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia”.²³

São dois princípios basilares do sistema federalista: a lei da participação e a lei da autonomia. Segundo Bonavides²⁴:

²¹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 38

²² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 209.

²³ RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n.24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/384>>. Acesso em: 03 março. 2021, p. 10.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 195.

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

A partir disso, pode-se inferir que o Estado Federal, pode ser definido como uma aliança de Estado, contudo não é qualquer aliança que o evidencia e sim, as que possuem as seguintes características fundamentais: a distribuição do governo em duas esferas distintas; a existência de um sistema judicial amplo, com estabelecimento de um órgão fiscalizador e guardião da Constituição; a formação bicameral do Poder Legislativo; a inalterabilidade da condição federativa, a descentralização política; a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional; a autonomia dos Estados-membros e a repartição das competências entre os entes federativos.

Os Estados-membros passam a ter autonomia para governar, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição federal. Por consequência, o Estado federal gera um processo de descentralização política, jurídica e social, com tendência à democracia, sob um ambiente de tensão política e participação popular efetiva.

Ocorre que os estados-membros não podem ser considerados autônomos se não possuírem uma esfera de atuação privativa de forma independente da União. Então, destaca-se que a atuação estatal demanda custos; por essa razão, a autonomia passa pela existência de recursos financeiros próprios.

Consequentemente em virtude das autonomias política e administrativa, constata-se um ente federativo perto das necessidades locais com capacidade de decidir o que deve ser feito na região. Importante salientar o que enuncia Marrafon²⁵,

²⁵ MARRAFON, Marco Aurélio. **Federalismo Brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização**. In: CLEVE, Clèmerson (Coord). *Direito Constitucional Brasileiro* –

sobre o fomento da participação política dos cidadãos, uma vez que possibilita o controle popular das políticas públicas locais. Neste sentido, o autor afirma:

A teoria federalista impulsiona também importantes avanços democráticos, já que, para além da divisão clássica dos poderes horizontais – Legislativo, Executivo e Judiciário –, promove um corte vertical, fortalecendo a separação dos poderes nos diferentes âmbitos de competência federativa (daí sua íntima ligação com o constitucionalismo), instituindo o sistema de freios e contrapesos entre os entes federativos e, entre estes e a população, que se vê mais próxima das instâncias decisórias e com maiores possibilidades de controle do poder político. Fomenta-se, dessa maneira, um aumento de participação política.

A valorização da descentralização política na teoria federalista por meio da autonomia conferida aos estados-membros torna evidente que não dependem da máquina administrativa de outros estados ou da União para atuar. É isso que torna o Estado Federal diferente dos estados unitários. Sobre essa questão, é necessário evidenciar o que enuncia Souza²⁶:

Ao conceituar federação, Kelsen escreveu que apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal. Segundo o ilustre doutrinador, o Estado federal caracteriza-se pelo fato de o Estado componente possuir certa medida de autonomia constitucional. O órgão legislativo de cada Estado componente tem competência em matérias referentes a constituição dessa comunidade, de modo que modificações nas constituições destes Estados podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes.

Como se verificou no decorrer desta pesquisa, o federalismo pode assumir diversas formas. O federalismo é multiforme. Apesar de que determinado país “siga” predominantemente um modelo ou outro, sempre existirá alguma particularidade que se revelará na forma daquele determinado Estado. O benefício desta característica é a de se pode experimentar como o federalismo se adapta e se comporta em cada Estado Soberano e daí refletir sobre aspectos que podem aperfeiçoar a experiência do sistema federativo.

Enfim, evidencia que as entidades federativas apesar do tamanho de sua população, de sua participação no produto interno bruto do Estado Federal, ou de sua extensão territorial, têm entre si plena condição de igualdade formal, igualdade

Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 95.

²⁶ SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. **A Mecânica do Federalismo**. Revista de Informação Legislativa. 2005, p. 65. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317/R165-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

esta que é estabelecida pelas normas constitucionais.

Depois de percorrido, com fins comparativos, as noções gerais do federalismo como um fato característico da história política e constitucional norte americana, importante se torna compreender como esta forma de organização do poder político se aclimata no processo histórico-político.

1.2 ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO

Há diversos tipos de Federalismo classificados de acordo com: 1) suas características históricas (agregação e desagregação); 2) nível de integração entre o poder central e as unidades federadas (dual ou cooperativo); e 3) desigualdades socioeconômicas entre os entes federados (simétrico e assimétrico).²⁷

À vista disso é importante ressaltar que a classificação quanto ao tipo de Federalismo não é excludente, podendo o mesmo Estado Federal ter características que o incluem em mais de um dos tipos apontados acima.

O federalismo cooperativo é o sistema adotado por diversos Estados Nacionais e permite uma maior descentralização de poder, com a concessão de autonomia federativa aos entes federados e distribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos.

O termo cooperativo no Estado Federal corresponde ao vínculo existente entre os entes federados, embora retratem competências comuns, ainda que sejam independentes entre si, a fim de atender aos interesses das pessoas e atingir o bem comum com maior objetividade.²⁸ Versa-se de destaque na cooperação dos entes entre si para o exercício de todas as suas competências da maneira mais satisfatória possível.

Importante compreender o federalismo cooperativo como uma evolução do federalismo dual originado nos Estados Unidos, que se baseava no pensamento

²⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24^a ed. São Paulo: Atlas: 2003, p. 267.

²⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018, p. 312.

liberal de não interferência do governo central no domínio econômico, o que garantia às unidades federadas e à União a plena soberania sobre o domínio determinado de cada uma. Shwartz²⁹ enuncia o dualismo do federalismo americano da seguinte forma:

Na primeira parte da história americana, a Corte Suprema podia esforça-se para manter uma posição igual entre a autoridade federal e a autoridade estadual (...) De acordo com ela, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais tinham destinado a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento do sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja uma delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo governo de Washington. (...) O governo central é investido de certos governos expressos e toda a autoridade restante é reservada aos estados.

Esse modelo federativo classicamente denominado de federalismo dual (*dual federalism*) ou federalismo coordenado (*coordinate federalism*), possuem como características centrais, rígida divisão vertical de competências entre dois centros de governo, o total (União) e os parciais (Estados), e a congruência entre as competências legislativas e administrativas a serem exercidos por cada governo.

O federalismo dualista consagra a repartição horizontal de competências constitucionais, já que em tal modelo há a presença de duas esferas soberanas de poder. Sobre esse modelo de federalismo, Reverbel³⁰ afirma:

Pretende-se, pela duplicação da máquina administrativa do Estado dar maior autonomia (liberdade) às partes componentes da federação. Este modelo mutuamente exclusivo, reciprocamente limitativo preserva uma área de poder rigorosamente delimitada à esfera do poder central e à esfera do poder local. A matriz norte-americana, liberal e individualista, foi o berço do nascimento deste modelo competitivo.

A inter-relação e colaboração entre as instâncias de poder (central e local), é o principal traço marcante do federalismo cooperativo. Esse modelo efetiva uma repartição vertical de competências constitucionais e que prioriza o desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio entre os

²⁹ SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução: Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 22 e 47.

³⁰ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo Numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p.19.

governos central e locais.

Neste sentido, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na antiguidade e na Idade Média.³¹

Dallari³² expõe que o federalismo clássico (dual) tem suas origens na independência das treze colônias britânicas da América ocorrida em 1776, que após acalorados debates entre federalistas e opositores ao modelo federativo, dos quais saíram vencedores os primeiros. Essas colônias, na condição de Estados independentes e soberanos, em 1781 reuniram-se sob o modelo de Confederação, chamada “Confederação dos Novos Estados”.

Em 1781, foram aprovados os Artigos de Confederação, enquanto instrumento que uniu os treze Estados independentes em Confederação, ocorrendo um Congresso que passou a se denominar Os Estados Unidos Reunidos em Congresso. Embora a Confederação tenha sido uma solução satisfatória na época, gradualmente suas fragilidades se tornaram evidentes, segundo leciona Dallari.³³

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

Constatou-se que se tornou impraticável a realização de ações conjuntas, tendo em vista que cada Estado mantinha sua soberania e não havia meios de

³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. - 2º ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 11.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. - 2º ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 11.

³³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 257.

obrigar a adesão aos acordos. No período da Confederação.³⁴

O poder estava na periferia, nos diversos Estados separados. Nestes, o poder ficava concentrado sobretudo nos legislativos populares, em detrimento de qualquer compromisso com uma separação de poderes. De 1776 a 1787, a América sob os artigos, não passou de uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes.

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

Os federalistas apoiavam uma “Constituição Federalista”, preservando a união entre os Estados, aperfeiçoando-a. Líderes federalistas, tidos como fundadores da nação americana, dentre eles Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, escreveram artigos publicados entre 27 de outubro de 1787 e 4 de abril de 1788, na imprensa de New York, que explicavam ao povo e a todos os Estados as particularidades do modelo de Estado que se propunha. Esses artigos serviram ao processo de elaboração e ratificação da Constituição Americana de 1787, tendo eles sido publicados posteriormente em volume único denominado “*The Federalist Papers*”.³⁵

Foi neste contexto, que em 1787, com a vitória dos que lutaram por independência é que ficou pronta a Constituição dos Estados Unidos. Adotou-se nessa Constituição as garantias à propriedade privada e optou-se pelo sistema de República Federativa garantido a defesa e os direitos individuais do cidadão.

A respeito da recém-criada Constituição, Baracho³⁶ esclarece que para os

³⁴ FARIAS, Paulo José Leite. **A Função Clássica de Federalismo de Proteção das Liberdades Individuais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 35, n. 138, p. 155-84, abr/jun. 1998. p. 157.

³⁵ SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o Federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós-graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 março 2021, p. 18.

³⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense,

norte-americanos:

A Constituição é a última fonte dos valores políticos dos Estados Unidos, em que cada geração, cada administração nacional e as decisões da Suprema Corte dão um novo significado às palavras e frases, debaixo de condições diferentes. Entendeu-se que a intenção dos criadores da Constituição era atribuir ao Congresso federal e ao sistema judiciário federal a responsabilidade de determinar a solução para a maioria das questões de lei substantiva.

Oportuna, outrossim, à conclusão de que “a república federativa norte-americana foi constituída a partir da união de unidades políticas que detinham soberania, mas que, com o objetivo de fortalecer politicamente as antigas colônias inglesas, decidiram unir-se, transferindo a soberania para um ente central”.³⁷

Segundo o escólio de Jay, no Federalista nº 2, ao povo do Estado de New York deixa clara a intenção de ser cedida a autonomia para a formação do governo federal:

Nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo, e é igualmente inegável que, quando e como ele for instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes. É consequentemente digno de consideração se contribui mais para o interesse do povo da América que ele integre, para todos os propósitos gerais, uma nação sob um governo federal, ou se a reparta em confederações separadas, conferindo direção de cada uma a mesma espécie de poderes que se sugere seja dada a um governo nacional.³⁸

Dessa forma, é evidente a relevância da obra “O Federalista” publicada por Hamilton entre 1787 e 1788, apresentou fonte importante para o estudo da Constituição norte-americana, uma vez que se trata de interpretação autêntica, bem como por explicitar os fundamentos do federalismo de perfil republicano adotado por ela. Desse modo, de 1776 a 1787 vários e intensos foram os debates acerca da manutenção ou não da forma confederada, sendo que:

Após influência dos textos publicados nos jornais americanos, que ficou conhecido como *The Federalist* (1787-1788), escrito por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, foi instaurada uma Federação, já que

1986, p. 150.

³⁷ ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Interfaces Científicas – Direito. Aracaju, v.5, n.2, p.29-36, fev. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/>>. Acesso em: 11 março. 2021, p. 34-35.

³⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. 3. ed. 2 tiragem. Campinas: Russel Editores, 2010, p. 35.

a Confederação não garantia a paz interna, em suma, não tinha um poder unificado que conseguisse dirigir o país do ponto de vista interno.³⁹

Morbidelli dirige-se no mesmo sentido ao afirmar que “o ponto central dos escritos de Hamilton reside na crítica à Confederação que não tinha poderes para exigir o cumprimento das leis”.⁴⁰

Após traçar em linhas gerais o contexto histórico-social em que surgiu o modelo de Estado Federal, eles são relevantes para explicar a sua evolução, pois como afirma Bobbio⁴¹ “nenhuma instituição política pode funcionar sem uma base social correspondente”. É essencial se ter em mente que o federalismo fundado nos Estados Unidos recebeu grande influência dos ideais de Montesquieu, bem como dos ideais antiabsolutistas de Locke.

O federalismo nasceu da falência do modelo confederativo, em virtude da ausência de cumprimento de suas regras. Era fundamental a criação de um modelo dotado de maior poder coercitivo e rigidez do laço de união. Além disso, a “indissolubilidade do pacto federativo é fator distintivo entre a Confederação (formada por tratado, podendo ser denunciado a qualquer momento) e a Federação”.⁴²

A partir de 1930, com o surgimento da política do New Deal de Roosevelt⁴³, que significava “o abandono do liberalismo tradicional e a implantação do intervencionismo do Estado”, e a modificação da atuação do governo federal para importante posição de regulamentação e fomento de políticas públicas, passou-se a repensar a dinâmica das relações entre os dois centros de governo, reconhecendo-se a sobreposição e interdependência entre os governos na execução de suas competências constitucionais e a consequente necessidade de cooperação através

³⁹ ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Interfaces Científicas – Direito. Aracaju, v.5, n.2, p. 29-36, fev. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/>>. Acesso em: 11 de março de 2021, p. 31.

⁴⁰ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 25.

⁴¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, Vol. 2, 9 ed., 1997, p. 127.

⁴² Hamilton, Madison e Jay. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 162.

⁴³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. - 2º ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019., p. 55.

de mecanismos intergovernamentais.

De acordo com Horta⁴⁴:

A concepção do *dual federalism*, que se expandiu nos Estados Unidos, fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados, recebeu a contribuição do novo federalismo, a partir do governo Roosevelt, que intensificou a forma de programas e convênios.

Tal modelo restaria como ineficaz na consecução dos ideais constitucionais, exigindo que os mais graves problemas econômicos e sociais pudessem ser enfrentados com eficiência. Daí surgiu o federalismo cooperativo, que tem como principal característica a demarcação de competências a serem exercidas por todos os entes federativos. Não sendo essencial qual o ente público irá realizar o preceito fundamental constitucional, seja ele quem for, que seja com eficiência.

Pode-se dizer, portanto, que a crise de 1929 e a implementação da política New Deal, pelo Presidente Franklin Roosevelt, surge o federalismo cooperativo, que é caracterizado por uma maior intervenção da União no domínio econômico, com o objetivo de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas.

O federalismo cooperativo, trata-se de expressão utilizada para identificar a possibilidade da cooperação intergovernamental para o atendimento dos fins comuns da sociedade, relacionados a questões socioeconômicas e culturais, por meio de programas e financiamentos conjuntos.

Essa cooperação repousa nas práticas, muitas vezes informais, que ocorrem no exterior das relações constitucionais. Esse federalismo concretiza-se por um conjunto de meios utilizados em cada uma das modalidades particulares de federação. Essa perspectiva corresponde às mutações do mundo contemporâneo, sem alterar a repartição constitucional de competências legislativas e as fontes de financiamento. Essas disposições concretizam-se por meio de Acordo, sob as formas mais diversas, entre governantes e os diversos setores da comunidade. No interior dos mecanismos constitucionais, aparece concepção intergovernamental de políticas públicas”.⁴⁵

⁴⁴ MACHADO, Raul Horta. **Tendências Atuais da Federação Brasileira**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro: v. 10, n. 83, p. 7–25, jul., 1996, p. 15.

⁴⁵ BARACHO. José Alfredo de Oliveira. **A Federação e a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas Dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988**. 1995, p. 18. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46617/46351>. Acesso em 25 de

Diante deste novo quadro político e econômico, ocorreu uma maior integração entre os entes federativos a fim de garantir o novo modelo de Estado voltado para o “Bem-estar Social”. Assim, a Suprema Corte, passou a entender que deveria haver uma flexibilização nas relações entre a União e os Estados-Membros, de forma que a livre cooperação entre estes, pudesse contornar a crise.

Assim, sucedeu um fortalecimento da União que progressivamente foi absorvendo competências estaduais e, especialmente, interferindo nas relações sociais e nas regras do mercado. Passou-se então a entender e implementar o modelo que ficou conhecido como Federalismo Cooperativo, consentindo uma flexibilização na separação de competências, de maneira que a União assuma um papel predominante e centralizado das importantes decisões políticas.

O federalismo cooperativo consoante Zippelius⁴⁶ é:

[...] aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito.”

Neste contexto, Watts⁴⁷ enfatiza que o termo federalismo cooperativo (*cooperative federalism*) foi criado nos anos 30 do século XX para descrever essa nova tendência. Segundo ele, o tema da cooperação administrativa e fiscal entre os governos esteve pela primeira vez tratado por James Perry Clark, em 1938, no livro “*The Rise of a New Federalism*”, e, no mesmo ano, em um simpósio publicado na *Iowa Law Review*. Desde então, um grande número de autores estadunidenses passou a utilizar a noção de “federalismo cooperativo” para redefinir a característica central das federações, em substituição ao “federalismo dual ou coordenado”.

O federalismo cooperativo, comparado com o federalismo dualista, parte com o princípio de que há duas esferas de poder que não se tocam, trocando-o pelo de coordenação entre elas, pois na cooperação está presente o conceito de que as

dezembro de 2021.

⁴⁶ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3, ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 512.

⁴⁷ WATTS, Ronald L. **Historical Development of Comparative Federal Studies**. Kingston: Queen's University, 2007, p. 4. Disponível na Internet via: <<http://www.forumfed.org>> acessado em 24 de fevereiro de 2021, p. 04.

decisões políticas sejam centralizadas, cabendo aos entes federados a sua execução administrativa, no que redundaria numa ação descentralizada.

Neste sentido, Baggio evidencia que nos Estados Unidos o federalismo cooperativo “não foi pura e simplesmente uma relação de cooperação entre o Governo Federal e Estados-membros. Tratou-se, em última instância, da ‘imposição’ federal de sua política a estes Estados em troca de ajuda financeira”.⁴⁸

O redirecionamento da noção de federalismo cooperativo efetuou necessário função nesse processo de crescimento das federações, expondo que o modelo federativo não estava obsoleto ou acabado, mas que o compartilhamento de competências entre os centros de governo era uma consequência natural do federalismo e que novos arranjos de cooperação intergovernamental requereram ser desenvolvidos para fazer face às demandas do Estado moderno. Comentando esse sistema Cury⁴⁹ afirma que:

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

O federalismo cooperativo para Horta⁵⁰ caracteriza-se pelo “equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-Membros autônomos”.

O autor afirma ainda que para a verificação desse equilíbrio, anuncia a necessidade de ênfase na supremacia da União e no seu predomínio nas relações entre as pessoas políticas dentro do Estado Federal, precipuamente, para se evitar eventual intenção de quebra da unidade federativa pelos entes periféricos. O ponto do equilíbrio estabelece um campo para o desenvolvimento das relações de

⁴⁸ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 45.

⁴⁹ CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo Político e Educacional**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Brasília: Líber Livro, 2006, p. 121-122.

⁵⁰ HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 347.

cooperação, sem prejuízo da primazia da União nas questões de suas competências de Estado soberano.⁵¹

Resultado de seu objeto de análise ampliou-se do estático sistema de repartição de competências constitucionalmente delimitado para englobar também a dinâmica das relações intergovernamentais desenvolvidas principalmente ao nível legal e na prática administrativa, em função da própria falta de flexibilidade e ineficiência daquela estrutura para atender às novas demandas sociais.

Já em 1977, Michael Burgess, no artigo intitulado “*Federal Theory and the New Federalism*”, asseverou que o federalismo era um “agrupamento de diferentes técnicas [...] utilizado para estabelecer e manter uma forma particular de balanço ou equilíbrio entre dois níveis de governo”, cuja ligação necessitaria de dois fatores profundamente relacionados, porém distintos: “1) o grau de independência de cada nível de governo; 2) a extensão de sua interdependência, sendo que nenhum governo pudesse subordinar o outro, ou agir de modo totalmente independente ao outro, no desempenho de funções governamentais”.⁵²

Para Ferreira de Mello⁵³:

[...] o que hoje se chama novo federalismo, federalismo cooperativo, federalismo de integração, é nada mais nada menos que a busca de equilíbrio e de adequação. Equilíbrio entre fenômenos vetorialmente contrários e adequação a uma época de mudanças que tanta influência exercem na concepção e nos fins do Estado.

Além da obediência absoluta entres as áreas de competência privativa pelos entes federados entre si, o federalismo cooperativo exige uma rígida distribuição de competências. Com relação a esse fato Ferreira de Mello⁵⁴ afirma que:

Não se pode estabelecer um sistema de cooperação extremamente complexo entre as diferentes esferas do Poder sem que haja uma clara

⁵¹ HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 347.

⁵² BURGESS, Michael. **Comparative Federalism in Theory and Practice**. New York: Routledge, 2006, p. 45.

⁵³ MELLO, Osvaldo Ferreira de. **Tendências do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Lunardelli, 1976, p. 35.

⁵⁴ MELLO, Osvaldo Ferreira de. **Tendências do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Lunardelli, 1976, p. 35.

distribuição de funções e sobretudo respeito às áreas privativas de competência. Competência concorrente é convite às disfunções administrativas. Competência distribuída por esferas, dentro de um princípio de coordenação para fins comuns é caminho para grandes resultados.

Ocorre que o federalismo requer a cooperação mútua entre os entes federados. Não basta a autonomia destes para o bom funcionamento do país. Cabe aos entes cooperar e se ajudarem mutuamente para combater as desigualdades sociais. Consequentemente, ao não executarem com suas obrigações por falta de recursos, os Estados ou os Municípios precisa contar com o apoio da União.

A descentralização em maior ou menor intensidade na interação federal-estadual em benefício do interesse da coletividade é discutida como fundamento na cooperação. A descentralização legislativa permite o respeito às peculiaridades socioeconômicas e culturais dos entes federados.

A centralização em torno da União surge após a adoção do Estado social e com as desigualdades entre os Estados-membros. As constituições liberais foram substituídas por constituições que pretendiam regular todos os aspectos relevantes da vida social e impor ao Estado uma maior intervenção no domínio econômico.

Desse modo, são exemplos de constituições que adotaram este modelo, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. No Brasil, esta mudança se fez realidade a partir da Constituição de 1934, que sepultou o modelo dualista, de cunho segregacionista, e inaugurou o federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo teoricamente caracteriza-se pelo fato de o poder concentrar-se mais fortemente na esfera federal, mas é exercido de forma interativa pelos entes federados, especialmente no que se refere à execução das competências comuns e concorrentes.

Ranieri⁵⁵ considera, como exigência fundamental e condição de efetividade da cooperação dos entes federados, o “contrato federado”, para regular as relações entre as unidades.

⁵⁵ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Sobre o Federalismo e o Estado Federal**. In: Direito constitucional: organização do estado [S.l: s.n.], v. 3., 2013, p. 91.

Esta cooperação, entretanto, tem outro fundamento. Em verdade, as relações interindividuais entre as entidades que cede a aparência das vinculações consensuais: (...) não se trata de contrato, mas de status. a federação não une contratualmente seus membros, mas altera-lhes o status.

Desse modo, o federalismo cooperativo nasceu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Nessa relação torna-se viável o estabelecimento de objetivos comuns, ao tempo que há respeito às formas de alcançá-los, considerando as distintas realidades que envolvem o território e a população de cada ente federado. Desse modo, nesse sistema deve haver uma independência na ação, preservando as peculiaridades locais.

1.3 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

O Brasil apresenta uma propensão histórica para o federalismo, em razão de sua extensão territorial, variedade de condições naturais e regionais, para manter essa pluralidade integrada obrigam a uma descentralização. Se extraído daí o vínculo federativo e que sem ela o país desagrega. À vista disso, desde o início de sua formação histórica o Brasil apresenta um governo regional descentralizado: chamados de “capitanias”, o Poder Público composto por um poder central e pelo governo de grupos integrantes descentralizados.

Nessa senda, é importante trazer a lição de Ferreira⁵⁶:

Logo inicialmente, a colonização portuguesa se dispersou ao longo da orla atlântica, com a criação das capitanias hereditárias, subordinadas diretamente ao reino lusitano e sem elo político mútuo, sem ligações administrativas entre si, cada capitania sendo independente com respeito à outra. Não havia assim uma unidade do Brasil, porém apenas colônias descontínuas subordinadas à metrópole.

O federalismo no Brasil foi implantado de forma absolutamente diversa dos Estados Unidos, em que o federalismo teve origem em um movimento de agregação ou centrípeto de poder, dos lados para o centro, já no Brasil o federalismo nasceu com a ideia de repartição do poder central, isto é, o movimento

⁵⁶ PINTO FERREIRA, Luiz. **Curso de Direito Constitucional**. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 235.

partiu do centro para os lados. Nesse contexto, o Estado Federal brasileiro constituiu-se a partir de um Estado Unitário, que se desmembrou-se. A federação resultou de uma segregação ou centrífugo, de uma ampliação da autonomia provincial, por decisão política do Poder Central.

Janice Morbidelli expõe que os três avatares do federalismo brasileiro, são eles o Constitucionalismo, o Liberalismo e o Republicanismo. Para a autora o Constitucionalismo sucedeu da Revolução do Porto em 1820 e propicia a revolução da Independência, englobando o primeiro Império. O segundo inaugura com a abdicação de Pedro I, em 7 de abril de 1831 e resulta nas diversas tentativas liberais em oposição aos conservadores. Quanto ao republicano flui de esgotamento dos liberais, marcado pelo Manifesto de Campinas, de 1870 que finda com a República.⁵⁷

O Brasil primeiro existe como ente unificado, terra pertencente à Coroa Portuguesa, desapontando, posteriormente, as capitanias hereditárias, as províncias e os hoje Estados-membros. Com efeito, origina a federação de maneira centrípeta, primeiro como ente uno e que, por opções administrativas, foi sendo fracionado, sempre sob a concordância do poder central.

Nessa linha, diz Reverbel⁵⁸:

Assim, se a concepção do constituinte federal inclinar-se pelo fortalecimento do poder central em detrimento do poder local, estaremos diante de um federalismo centrípeta, pois os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos da União do que nas mãos dos Estados, ou mesmo dos Municípios. Ao passo que se a concepção tender à preservação do poder local em detrimento do poder central, estaremos diante de um federalismo centrífugo, pois os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos dos Estados-membros ou Municípios, do que nas mãos da União.

Na primeira Constituição brasileira de 1824, as províncias em vez de serem propriamente como entidades com algum poder político eram muito mais como unidades administrativas constituídas pelo poder central. Logo no primeiro artigo a constituição imperial afasta expressamente a possibilidade de se constituir

⁵⁷ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 176.

⁵⁸ REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 175.

uma federação:

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Eles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.⁵⁹

Certas visões ideológicas foram impregnadas na Constituição e tem sua origem em remotas épocas e que imprimiu características marcantes em nossa cultura jurídica e política:

Durante o período monárquico, que, em sua maior parcela, esteve sob a égide da Constituição outorgada no ano de 1824, o país vivenciou uma estrutura unitária, em que não se admitia a existência de ordens jurídicas parcelares autônomas, na medida em que os representantes máximos dos governos provinciais eram diretamente escolhidos pelo Imperador, a quem era reservado o poder de removê-los, quando bem entendesse, nos termos do Art. 165 da Constituição Imperial.⁶⁰

Apesar de comumente se notar que a descentralização política era almejada desde o Brasil-Colônia, pois devido à extensão territorial, variações climáticas, diversidades étnicas e “toda uma série imensa de fatores [...] tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica”. Esta é a razão da assertiva de Maluf⁶¹:

[...] contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial. De certo modo, deve-se a queda do Império mais ao ideal federativo do que ao ideal republicano. Tanto assim que o Manifesto de Itu, em 1870, justificava-se combatendo o centralismo imperial, proclamando, em resumo, que no Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. Acresce ao observar que o último e desesperado esforço do Gabinete de Ouro Preto no sentido de salvar a monarquia agonizante consistiu em desfraldar a bandeira do federalismo. Mas já era tarde; poucos meses depois proclamava-se a República Federal.

Até 1899, o Brasil havia sido um Estado Unitário descentralizado, o que com adoção dessa forma de Estado resultou na prática em dificuldades, como bem

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 de março de 2021.

⁶⁰ RANGEL, Leonardo Carvalho. **O Federalismo Brasileiro na Constituição de 1988**. Revista Síntese: Direito Administrativo. São Paulo: IOB, jan./2016, p. 73-97, n° 121, p. 83.

⁶¹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. XXXII. p. 172.

ressalta Figueiredo⁶², “o sistema federalista, igualitário, foi imposto de cima para baixo e de fora para dentro. Sem consideração pelas realidades nacionais. Donde o seu fracasso”.

A primeira Constituição republicana, de 1891, implantou de maneira oficial o sistema federalista, assim como ocorreu com a própria República, inspirado no modelo norte-americano. Pela Constituição de 1891, o Estado “possuía a plenitude formal das instituições liberais, em alguns aspectos deveras relevantes, trasladadas literalmente da Constituição americana, debaixo da influência de Rui Barbosa, um jurista confessadamente admirador da organização política dos Estados Unidos.”⁶³

Pretendeu-se instalar o sistema federalista, com o advento da República, ocorre que os interesses regionais oligárquicos pendiam pela centralização como maneira de preservar seus interesses. A ementa do Primeiro Decreto Republicano⁶⁴ de 15 de novembro de 1889, que enuncia o seguinte: “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”. Faz-se imperioso alertar para um equívoco na redação deste decreto que confundiu a forma de governo como forma de Estado.

De igual modo, a doutrina de Schuler⁶⁵ aponta que o “federalismo de imitação” foi o modelo federativo estabelecido no Brasil, durante a primeira parte do período republicano (até 1934)”.

A primeira fase republicana do Brasil esteve marcada por “amplas esperanças depositadas na experiência federativa”, consequência da influência de Rui Barbosa, que após frequentar as escolas constitucionais dos Estados Unidos

⁶² FIGUEIREDO, Paulo de. **O Sistema Federalista e a integridade do Brasil**, trabalho publicado pela Revista de Informação Legislativa, nº 85, jan/mar. de 1995, Brasília, p. 85

⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 364-365.

⁶⁴ BRASIL. **Decreto nº 1 de 15/11/1889**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 12 de março de 2021.

⁶⁵ Apud. SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o Federalismo**: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 de abril de 2021, p. 45.

retorna ao Brasil acreditando fielmente que para o sucesso das reformas nas instituições que se buscava, deveria se adotar o modelo federativo de Estado, nos moldes do federalismo clássico, criado há mais de um século nos Estados Unidos.

Neste ínterim, Barbosa⁶⁶ justificou a adoção ao modelo estatal norte-americano:

Ora, para lhe dar feição liberal, a constituição dos Estados Unidos era o modelo, que se nos impunha. Fora dela só teríamos a democracia helvética, intransplantável para estados vastos, e os ensaios efêmeros da França, tipo infeliz, além do oposto às condições de um país naturalmente federativo como o nosso. Mas a Constituição americana vem a ser apenas uma variante da Constituição inglesa.

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

De fato, com a Proclamação da República Brasileira em 1889 e posteriormente com a promulgação da Constituição de 1891 as antigas províncias, que não possuíam qualquer autonomia política, transformaram-se, de uma hora para outra, em entes da República Federativa Brasileira.

A partir de então, sob a fortíssima presença de Rui Barbosa, foram implementadas todas as características do sistema federal no Brasil, onde o exemplo Norte-Americano foi predominante. Nesse ponto, encontra-se a maior crítica sobre o sistema federal brasileiro, pois tal influência explica a dificuldade inicial do país, pois, afinal, o referido sistema foi delimitado e imposto sem que houvesse qualquer consideração com a realidade nacional⁶⁷

Miranda⁶⁸ observou que:

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União –

⁶⁶ BARBOSA, Rui. **In Cartas de Inglaterra**, São Paulo, Saraiva & Cia. Editores, 1929, p. 167.

⁶⁷ CASSEB, Paulo Abid. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. São Paulo. Editora Juarez de Oliveira, 1999.

⁶⁸ MIRANDA, Sérgio, **A Federação no Contexto da Reforma Tributária**. In: Morhy, L.(Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003, p. 213.

por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentárias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados - tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País. Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União e os Estados, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos.

Constata-se, portanto, que nesse momento a adoção da federação no Brasil, procedeu claramente à influência norte-americana. Assim, em 1891 copiou-se em grande parte o federalismo americano que era dualista. Ilustrando essa assertiva, Morbidelli ⁶⁹ cita as características que passaram a ser adotadas:

- 1) estabeleceu a absoluta igualdade jurídica entre os Estados, que passaram a ter idêntica competência, com igual representação no Senado;
- 2) excluiu expressamente a interferência da União nas competências dos Estados, reservando-lhes os mesmos tributos, apesar da extrema diversidade de rendas em vista do desnível de desenvolvimento entre os Estados.

A oficialização da forma federativa, ocorrida em 1891, consistiu em uma ruptura abrupta com um modelo unitário precedente, a federação no Brasil foi resultado da desagregação do estado unitário que era o Brasil Imperial, transformando as províncias do império em Estados-membros da federação. O Decreto nº 1⁷⁰, de 15 de novembro de 1889, emitido pelo Governo Provisório, estabeleceu basicamente o que deveria ser a novel república:

- Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.
- Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.
- Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Apenas a partir de 1894 é que o federalismo dual, começou a ser aplicado com ampla autonomia dos Estados considerável amplidão que provocou a reação de alguns políticos e intelectuais, temerosos de um eventual esfacelamento do país.

Esse panorama perdurou até a revolução de 1930, em que sofreu a

⁶⁹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 176.

⁷⁰ BRASIL. **Decreto nº 1 de 15/11/1889**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 12 de março de 2021.

federação um impacto de autoritarismo, assim, quando Getúlio Vargas assumiu o poder, houve novamente uma centralização, inclusive entre os governos estaduais exercidos por interventores designados pelo Poder Central. Surgiu uma outra fase, em que os Estados foram perdendo, por completo, a autonomia constitucional e federativa.

A revolução bem-sucedida de 1930, acarretou a manutenção do regime federativo, houve a substituição pelo federalismo contemporâneo, com ampliação dos poderes da União, como o poder de intervenção da União nos estados-membros em situações específicas e a definição de competências concorrentes entre União e Estados- membros, permitindo aos Estados delegar a funcionários federais a execução de leis e serviços de sua competência, apontando para o federalismo cooperativo. Neste sentido, afirma Capuana⁷¹:

Entende-se que a Constituição de 1934 implementou os primeiros traços do federalismo cooperativo, ao aprofundar as regras do federalismo financeiro e do desenvolvimento regional visando à redução das respectivas desigualdades, inaugurando a fase das relações intergovernamentais.

Não se pode olvidar que a inovação que a Constituição de 1934 apresentou em relação a outras, tendo em vista que o Poder Central trouxe para si um maior número de poder. Em razão desta atitude os Estados-membros foram compensados com matérias que a União deslocou para a competência exclusiva ou competência comum dos Estados. Portanto, aconteceu o início do que pode ser considerado como repartição de competência da União, dando ensejo a possibilidade de configuração dessa característica afeta aos Estados Federais. Bonavides e Andrade⁷², constataam:

A carta de 1934 é uma colcha de retalhos, em que pese seu brilhantismo jurídico e sua lição histórica. Princípios antagônicos (formulados antagonicamente, inclusive) são postos de lado. Eles marcam duas tendências claramente definidas, dois projetos políticos diversos. Um deles haveria de prevalecer. O que efetivamente aconteceu: sobreveio a ditadura getulista a partir de 1937. O texto de 1934 está marcado de indecisões e ambiguidades. Não é possível delinear a partir dele um projeto político hegemônico para o país essa hegemonia parecia então questão de vida ou morte. Se ela não pode ser resolvida no plenário, teve de sê-lo com a ajuda

⁷¹ CAPUANA, Tamara de Padua. **O Federalismo Cooperativo e a Necessidade de Efetivação do Direito à Saúde das Pessoas com Deficiência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 21.

⁷² BONAVIDES, Paulo e Andrade, Paes. **História Constitucional do Brasil**, São Paulo, ed. Paz e Terra, 1989, p. 320 e 321.

das articulações de bastidores e das falsificações históricas para não dizer com a força das armas. A constituição de 1937 é o registro definitivo da derrocada da tendência liberal. Para o pesar de todos os brasileiros.

A revogação da Constituição de 1934 e outorga a Carta Política de 1937⁷³, pelo Presidente Getúlio Vargas, instaurou-se um país, com uma nova ordem denominada Estado Novo. Inaugura uma estrutura de Estado unitário descentralizado, no entanto mantém a fachada de “Estado Federal do Brasil” (art. 3º).

Nesse aspecto, a Constituição de 1937 não passou de “letra morta”, os Estados-membros perderam autonomia político-administrativa, seus governadores eram nomeados pelo presidente da República, não havia eleições para o parlamento nacional nem para as assembleias legislativas. Assim, segundo Ramos⁷⁴:

Getúlio Vargas que ascendera ao poder, e convocará a Assembléia Constituinte que resultou na Constituição de 1934, diante da nação atônita outorgou a nova Constituição de 10 de novembro de 1937. Estabeleceu-se uma tendência autoritária do regime político. Dissolveu-se o congresso, e extinguiram-se os partidos. Entre outras medidas, adotou-se um regime de intervenção permanente, de 1937 a 1945, nos Estados. Ao invés de eleições havia a nomeação de interventores. Foi extinta a autonomia municipal, e os vereadores e prefeitos eram nomeados através dos interventores (governadores) de cada Estado.

A partir da queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo em 1945, foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte e para Presidente da República, o que resultou na promulgação da Constituição democrática de 1946, apresentando um caráter social-democrata e conciliando os direitos e garantias individuais com os direitos sociais.

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

De início, a ditadura militar permitiu a permanência da Constituição Federal de 1946 por determinação do Ato Institucional n 1, que em seu artigo 1º

⁷³ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 14 de junho de 2021.

⁷⁴ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo, ed. Plêiade, 1998, p. 256.

estabelecia a manutenção da vigência da Constituição Federal e das Constituições dos Estados, mais tarde, contudo, o Brasil foi transformado, mais uma vez, em um Estado Unitário descentralizado, como aliás assevera Anselmo⁷⁵:

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

Ocorreram assim tentativas que buscavam reduzir as desigualdades regionais, originando no Brasil, segundo Horta⁷⁶, o “federalismo cooperativo, para expandir-se no plano constitucional de repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Município, mediante a atribuição de percentuais de arrecadação dos impostos que se tornaram o objeto da repartição”. A partir do advento da Constituição de 1946⁷⁷, surgiu essa técnica, conforme o artigo 15:

Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre: [...]
 III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica;
 IV - renda e proventos de qualquer natureza; [...]
 § 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal. [...]
 § 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

A Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, sistematizou

⁷⁵ ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontífice Universidade Católica. São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 06 de abril de. 2021, p. 122.

⁷⁶ HORTA, Raul Machado. **O Federalismo Assimétrico**, exposição no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, realizado na FADUSP, no salão nobre, em 19.09.1997, p. 10.

⁷⁷ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

estes mecanismos nos seus artigos 20 a 24 e desenvolveu-se na Constituição brasileira de 1988.

A vigência de uma nova Constituição em 1967, mais precisamente em 24 de janeiro de 1967, deu-se um novo movimento de centralização, aumentando-se então as competências da União, sobretudo no campo econômico e social, e inaugurou o que muitos autores chamam de “federalismo de integração”. Federalismo que nega o próprio federalismo, havendo uma sujeição do ente federado à União.⁷⁸

Assim, a autonomia dos estados foi restringida drasticamente, situação que se agravou ainda mais com a Emenda Constitucional nº 1, nominalmente emenda, todavia, materialmente uma nova Constituição. Há de se destacar ainda a forma detalhada com que a Carta de 1967 dispôs sobre o sistema tributário (arts. 18 a 28), especialmente no que se refere aos mecanismos de repartição de receitas entre os entes federados e no fortalecimento da competência tributária da União.

Neste sentido, Morbidelli⁷⁹ leciona:

A Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969, estabeleceu uma nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre os Estados-membros. Revelou-se de diversas maneiras, entre as quais, maior amplitude e competências e atribuições legislativa da União; superioridade de financeira da União; competência atribuída a um órgão da União - Supremo Tribunal Federal (STF) -, a solução de conflitos entre a União e o Estados; direito de fiscalização da União sobre os Estados-membros, indo até a intervenção federal.

Portanto, verifica-se que a história do nosso Federalismo é influenciada pela Constituição norte-americana. O modelo institucional foi marcado por constante movimento de centralização e descentralização, ora sob o comando de regimes autoritários, ora sob influência de doutrinas políticas ou ideológicas.

A partir desse contexto histórico é importante ver, então, como o Federalismo está definido na Constituição de 1988, tendo em consideração os paradigmas que conformam o Estado brasileiro.

⁷⁸ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

⁷⁹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos. 1999, p. 187.

1.4 DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assumiu uma forma inovadora e diversa da estabelecida pelo sistema norte-americano, instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, em que o Estado visa garantir uma atuação solidária e conjunta, sendo estabelecido um federalismo com três níveis de governo, incluindo o Município como ente federado.

Comentando esse sistema Cury⁸⁰ enfatiza:

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

Percebe-se então que ao prever um federalismo de três níveis, União, Estados e Municípios, a União acabou ficando com grande parte das competências em detrimento dos Estados e Municípios, ocasionando com que, conforme Magalhães⁸¹ "tenhamos um dos Estados federais mais centralizados no mundo".

De fato, a União foi agraciada com a maior parte das competências, sendo delegadas poucas matérias aos demais entes, sejam de ordem tributária, administrativa ou política. Bastos⁸² fez a seguinte crítica:

O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença

⁸⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo político e educacional**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006, p. 121-122.

⁸¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000, p. 19.

⁸² BASTOS, Celso Ribeiro; **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, ed. Saraiva, 1996. Página 257.

existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente.

A atual CRFB/88⁸³ estabelece logo em seu artigo 1º um federalismo com três níveis de governo, autônomos e interligados por uma união indissolúvel:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

Ao estabelecer em seu artigo 1º que a “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”⁸⁴, trata-se de um princípio constitucional basilar, o qual o constituinte originário decidiu eleger a forma federativa de Estado como um núcleo imutável da Constituição. São as denominadas cláusulas pétreas, disposições insuscetíveis de serem abolidas e garantem a permanência das decisões políticas fundamentais reveladas pelo Poder Constituinte Originário.

Neste contexto, são as cláusulas pétreas que limitam a matéria do órgão reformador, visando a assegurar a integridade constitucional, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profundas mudanças de identidade no ordenamento constitucional, garantindo, na medida do possível, sua estabilidade.

Este núcleo imutável visa proteger assuntos cruciais, que estão estabelecidos no artigo 60 da CRFB/88⁸⁵. Ou seja, a atual Constituição traz os preceitos da imutabilidade que estão relacionados no artigo 60, §4º, sendo: a forma federativa de Estado; a separação dos poderes; o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais.

É crucial destacar que o artigo 60 da CRFB/88⁸⁶, ao regulamentar os

⁸³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,

procedimentos para reformar seu texto, define, em seu § 4º, inciso I, que a forma federativa do Estado brasileiro não será objeto de deliberação por meio de emenda constitucional, o que caracteriza a Federação como cláusula pétrea, não sujeita a revogação ou modificação.

São as chamadas limitações materiais explícitas ao poder de reforma, manifestação do poder constituinte originário o texto constitucional veio garantir a ideia de Estado Federal, mantendo a autonomia dos entes federados e visando ao desenvolvimento harmonioso entre eles.

A Constituição de 1988 adotou um modelo tripartite de federalismo, em que não apenas a União e o Estado constituem entes federados, como também todos os Municípios. Garantindo-se a todos os entes autonomia e prerrogativas típicas de uma entidade federada própria. É imperioso destacar o que afirma Aguiar⁸⁷ que:

[...] a federação brasileira apresenta essa peculiaridade incomum e digna de relevo: a inclusão dos Municípios como parte integrante dela. E disso não mais se pode duvidar, seja em razão do disposto no artigo 1º, seja pela redação do art. 18”.

Estados e Municípios tiveram suas competências ampliadas, caracterizadas pela capacidade de legislar, de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração, através da repartição das competências e na igualdade de representação entre os estados no Senado Federal.

Bonavides⁸⁸ destaca que isso significou a formação de uma “terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro”.

Streck e Moraes⁸⁹ lecionam que “no Federalismo brasileiro, os municípios desfrutam da autonomia similar à dos Estados-Membros, pois possuem um campo de atuação, leis e autoridades próprias por força do reconhecimento constitucional”.

DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

⁸⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**, ED. Forense, Rio de Janeiro, 1995, p. 11.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 345.

⁸⁹ STRECK, Lênio Luiz. Moraes, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Assim, há uma estrutura tridimensional, portanto, em que da união de Municípios formam-se os Estados-membros, e, da união dos Estados-membros e Distrito Federal, forma-se o Estado brasileiro.

Assim, é imperioso colacionar o que enfatiza Afonso⁹⁰:

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e sobre o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia.

O reconhecimento constitucional do Município como entidade federativa, portanto, reflete o fortalecimento do poder local, no sentido “tanto de potenciar a eficiência administrativa como de estimular a participação democrática das populações no processo decisório político”⁹¹.

O constituinte de 1988⁹² elencou, no artigo 18, caput, o modelo federalista de divisão espacial de poder entre os entes no sendo estes dotados de autonomia:

Art. 18. A Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Neste sentido, a Constituição Federal apresenta características próprias do federalismo, acerca disto destacam Miranda e Machado⁹³:

- 1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta: 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios.
- 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 623.

⁹¹ RABAT, M. N. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002, p. 12.

⁹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

⁹³ MIRANDA, Márcia Soares e MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap. 2018, p. 81.

nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.

3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.

4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.

5) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados.

6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas.

7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes.

Constata-se que a Constituição vigente, procurou preservar a técnica do Direito Constitucional norte-americano, enumerando os poderes da União, dessa maneira coube aos Estados-membros os chamados poderes reservados, ou também denominados de poderes remanescentes. Os Estados-membros adquiriram maior número de competências administrativas e políticas, a partir do aumento da possibilidade de arrecadação e distribuição de recursos tributários.

A Carta Política vigente passou a externar um federalismo cooperativo e de equilíbrio. À luz dessa premissa não se trata de uma relação vertical de subordinação, delimitada por graus de hierarquia entre os entes, mas de uma repartição constitucional de competências (administrativas, legislativas e judiciais), que garantem no plano fático, as premissas da autonomia, autoadministração e auto-organização de cada um dos entes federados.

A Constituição tratou de dividir as competências entre os entes federados, em privativa concorrente e comum. A repartição de competência permite a formação de seu próprio ordenamento jurídico para que cada ente tenha a autonomia em sua própria forma de regular as relações dentro do seu território.

Neste sentido, a CRFB/88⁹⁴ enumera em um modelo diferenciado as

⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

repartições de competências, sendo que nos artigos 21, 22 estão as competências privativas administrativas e legislativa para a União, conforme se verifica:

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; [...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

O federalismo cooperativo adotado a partir da CRFB/88 determina em seus artigos 23 e 24, uma série de competências comuns e concorrentes, a partir das quais as esferas da federação, União, Estados e Municípios, devem colaborar entre si, a fim de promover a prestação de serviços públicos de interesse de todos.

O Distrito Federal também foi elevado pelo constituinte de 1988 ao patamar de componente da Federação, deixando, com isso, de ser apenas a sede administrativa da União. Dessa maneira, o Distrito Federal atualmente é considerado como uma pessoa política, participante da vontade nacional, e desfrutando de todas as características que qualquer ente da federação possui (autonomia política, administrativa, financeira e repartição de competência em matéria tributária).

Desse modo, o principal desafio enfrentado pelo modelo federativo é compatibilizar autonomia, descentralização e a redução das desigualdades sociais e territoriais. Por isso, ressalta-se que para se alcançar o equilíbrio entre as responsabilidades dos entes, eficiência na gestão pública e a distribuição de recursos entre eles é necessário que existam soluções complexas de acordo com as desigualdades sociais e regionais.

1.4.1 O Federalismo Cooperativo como Instrumento de Formação do Estado Social

É sabido que o desenvolvimento da sociedade não pode estar atrelado

apenas ao aspecto econômico, devendo este existir conjuntamente com políticas sociais que colaborem na melhoria das condições de vida das pessoas. Sobre o assunto, Amartya Sen⁹⁵:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou riqueza que é, como observou Aristóteles, 'meramente útil e em proveito de alguma coisa'. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

Antes mesmo de buscar o desenvolvimento atrelado a uma melhoria de vida, deve-se lembrar inicialmente a situação de cada membro da sociedade uma vez que diante dessa situação diferenciada torna mais complexo a busca da tão almejada justiça social. Rawls⁹⁶, afirmou que, "cada pessoa se encontra, ao nascer, em determinada situação em alguma sociedade específica, e a natureza dessa situação repercute de maneira substancial em suas perspectivas de vida".

Desse modo, trazendo para realidade brasileira as palavras do pensador norte-americano, perceberemos a dificuldade de se conquistar o desenvolvimento e uma melhoria das condições de vida. Isso decorre do fato de que, até hoje, inúmeras comunidades no país vivem numa situação de marginalização, foram e são totalmente esquecidas pelos Estados. Não por acaso que a erradicação da pobreza e da marginalização são objetivos da República Federativa do Brasil.

Assim, a omissão governamental no decorrer dos anos tem seus reflexos nos dias de hoje, com a adoção de políticas públicas de combate à pobreza e marginalização, mas ainda carente de planejamento. Como assegura Amartya Sen⁹⁷ "as injustiças que caracterizam o mundo estão intimamente relacionadas a várias omissões que precisam ser discutidas, principalmente disposições institucionais". O mesmo autor⁹⁸, mais adiante é categórico ao comentar sobre as desigualdades

⁹⁵ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo; Companhia das Letras, 2011, p. 28-29.

⁹⁶ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3ed. São Paulo; Martins Fontes, 2008, p. 16.

⁹⁷ SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29.

⁹⁸ SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 151-152.

sociais ao dizer:

Quando se nasce em uma família desarvorada pela pobreza, as possibilidades de se ter uma boa saúde e o rendimento educacional são limitados. A escolaridade será baixa, o acesso a um emprego estável será muito difícil, a remuneração, muito esporádica e muito reduzida, assim como a possibilidade de constituir família com esses problemas.

O Estado Social (Estado de bem-estar social, ou Estado Contemporâneo), um novo modelo político que, sem se afastar dos alicerces básicos do capitalismo (economia de mercado, livre-iniciativa e proteção da propriedade privada), compromete-se a promover maior igualdade social e a garantir as condições mínimas para uma vida digna.

Na Constituição de 1988, os direitos sociais “constituem direitos fundamentais da pessoa humana, considerados como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” e sua positivação representou, na sua essência, “a doutrina segundo a qual há de verificar-se a integração harmônica entre todas as categorias dos direitos fundamentais do homem sob o influxo precisamente dos direitos sociais, que não mais poderiam ser tidos como uma categoria contingente.” E ainda, [...] eles constituem, em definitivo, os novos direitos fundamentais do homem”.⁹⁹

A Constituição brasileira, com acima exposto, instituiu um federalismo cooperativo ao determinar um rol de competências comuns e concorrentes entre os entes federados os quais possuem o dever de colaborar entre si para a promoção de vários direitos e prestação de serviços públicos de interesse nacional.

Neste sentido, o federalismo cooperativo no Brasil é complexo, tendo em vista a heterogeneidade do meio social brasileiro, tantos em termos econômicos quanto sociais, exigindo um manejo de uma multiplicidade de fatores e agentes, com o objetivo de garantir que cada ente deva cumprir, de modo autônomo, suas competências constitucionais.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 184.

É esse o sentido do que afirma Rocha¹⁰⁰ quando pontua:

[...] o perfil do Estado social reside no fato de ser um Estado intervencionista em duplo sentido: por um lado, intervém na ordem econômica, seja dirigindo e planejando o desenvolvimento econômico, seja fazendo inversões nos ramos da economia considerados estratégicos; por outro lado, intervém no social, onde dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vida das populações reputadas mais carentes.

Em virtude da busca pela efetivação das competências constitucionais, impõem-se, aos poderes públicos, o dever de formular estratégias políticas de desenvolvimento socioeconômico, com a finalidade de efetivação dos direitos sociais, de modo a garantir também a esses direitos a maior eficácia jurídica possível, como norma de direitos fundamentais que são.

Diante disso, é preciso enunciar o que enfatiza Hesse¹⁰¹:

O federalismo cooperativo se justifica pelo de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem unidade de planejamento e direção.

Nesta senda cabe aos poderes públicos, o dever de formular estratégias políticas de desenvolvimento socioeconômico com vistas à efetivação dos direitos sociais, a partir de medidas, políticas, e programas públicos no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social cuja concretização compete, indubitavelmente, ao Estado.

Essas políticas e medidas adotadas pelo Estado para a realização dos direitos sociais, seja com a distribuição de renda, seja com a prestação de medidas assistenciais, entre outros, mantém um vínculo bem definido com os princípios de solidariedade e justiça sociais acolhidos constitucionalmente.¹⁰²

¹⁰⁰ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 129.

¹⁰¹ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 192.

¹⁰² MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, n. 1, p. 11-20,

Na perspectiva acima, o objetivo primordial é o bem-estar dos cidadãos que compõem a organização política estatal. Nela o Estado afasta-se da política puramente econômica, neoliberal, e volta suas preocupações para a questão social e a cidadania em um sentido evolutivo. Essa evolução só será aprofundada, entretanto, a partir da compreensão efetivamente positiva da realização dos direitos sociais.

Com efeito, a liberdade fática de todas as pessoas, que representa a construção dos direitos fundamentais, não encontra realização por si só, dependendo, notadamente, das atividades estatais. Em outros termos, fala-se da necessária atuação do Estado na realização das pessoas que se encontram em situação de marginalização ou exclusão social, seja para garantir o seu alimento, seja ainda para propiciar acesso à saúde ou à educação.¹⁰³

Erradicar a pobreza e a marginalização, como responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro, significa proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar efeitos emancipadores que extrapolam a mera compreensão de crescimento econômico.

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pela nossa Constituição Federal. Segundo Silva¹⁰⁴:

[...] Os direitos sociais disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto, sendo que os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos de sociais, pois sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e dos mais numerosos.

jan./jun. 2003.

¹⁰³ SCAFF, Fernando Facury. **Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil**. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 177.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 183.

Desse modo, o mínimo de igualdade é necessário para a realização do desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do povo, porquanto é necessária a garantia do mínimo de direitos capazes de satisfazer as prerrogativas mínimas previstas no texto constitucional e, principalmente, nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos¹⁰⁵.

Os direitos sociais são consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto em seu artigo 1º, IV, da CRFB/88. Se apresentam através de prestações positivas a serem implementadas pelo Estado na busca de melhores condições de vida para a população.

A realidade social brasileira não permite omissões. Requer que os direitos fundamentais sociais presentes na Constituição, sejam efetivamente concretizados. Os direitos fundamentais sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos por meio do Estado, exigindo certas prestações materiais. Assim, enquanto os direitos civis e políticos são concebidos sem o Estado, ou seja, sem necessidade de instituições que os definam, os direitos sociais não podem nem podem ser concebidos fora de alguma forma de Estado.

Os direitos sociais foram consagrados como instrumentos para a busca de ideais de igualdade e de dignidade da pessoa humana, estando fundados no dever de solidariedade que anima a sociedade. Por implicarem, via de regra, direitos a prestações, exigindo uma atuação positiva do Estado, a sua efetivação vincula-se, em grande parte, na disponibilidade, por parte do Estado, de recursos financeiros para fazer frente aos respectivos encargos, o que nos remete a necessidade de manter o equilíbrio fiscal, conforme será exposto no capítulo 3.

¹⁰⁵ POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação**: controle social e exigibilidade judicial. Rio – São Paulo: ABC, 2005, p. 22.

CAPÍTULO 2

DIREITO À SAÚDE COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

2.1 DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

O capítulo segundo analisará o direito a saúde como um direito fundamental, sendo ainda realizado a interconexão do direito à saúde com a sustentabilidade¹⁰⁶, com o objetivo de analisar o levantamento de dados acerca da infraestrutura pública de saúde disponível no Estado brasileiro, de forma a constatar as fragilidades das relações federativas.

Cumprе esclarecer que o direito à saúde consta expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH¹⁰⁷, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948 (Resolução 217 A-III), criada no período em que o mundo vivia a ressaca do fim da Segunda Guerra Mundial.

A saúde, desde então, passou a ser reconhecida formalmente como um direito humano voltado à preservação da vida e da dignidade humana.

A ideia do direito à saúde como um direito fundamental do homem aparece no artigo 25 da DUDH¹⁰⁸, abaixo transcrito:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

¹⁰⁶

¹⁰⁷ ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2021.

¹⁰⁸ ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2021.

Tal declaração surgiu ante as atrocidades cometidas durante o período que vigorou o nazismo. A elevação dos direitos humanos a nível internacional, como o direito à saúde, passou a significar que o comportamento dos países não era mais governado apenas por padrões locais, bem como esses direitos não poderiam mais ser desrespeitados por conveniência política ou militar.¹⁰⁹

O direito à saúde como um direito humano reconhecido pela comunidade internacional aplica-se absolutamente a todas as pessoas, de forma igualitária, descartando qualquer tipo de distinção referente à raça, cor, sexo, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional.¹¹⁰

As Constituições brasileiras de 1824 e 1891, respectivamente do Brasil Império e Brasil República, foram omissas no tocante ao direito à saúde. Por outro lado, as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, apesar de não dar o merecido destaque ao tema, delimitavam as competências legislativas dos entes federativos.

O reconhecimento da saúde como direito fundamental¹¹¹ no Brasil, portanto, foi uma inovação do constituinte de 1988, passando a ser uma prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas, conforme redação de seu artigo 196¹¹², que assim dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

¹⁰⁹ ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2021.

¹¹⁰ PEREIRA. Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 77.

¹¹¹ Segundo Ingo Wolfgang SARLET, na sua obra "**A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006", nas páginas 35 e 36, explica que: "Em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

¹¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.

O direito à saúde foi inserido na atual Constituição brasileira, primeiramente, no título destinado aos direitos e garantias fundamentais. Em seguida, no artigo 196, a saúde é reconhecida como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Tal situação evidencia a universalidade de saúde que assegura a todas as pessoas o direito ao acesso às ações e serviços de saúde, caracterizando como um direito de cidadania, sendo considerado um direito de todos e um dever do Estado.

Destaca-se que o princípio da universalidade está estabelecido no artigo 194 é reforçada no art. 196, quando explicita a garantia do “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”¹¹³, cabendo ao SUS o dever de atender toda a população independentemente de raça, cor, idade ou religião. Neste sentido, Ledur¹¹⁴ assevera que:

Os direitos sociais reconhecidos no art. 6º formulados em termos gerais, em nível de princípios, e pertencerem às pessoas como membros da comunidade política e jurídica, eles se dirigem a todos, ou seja, não correspondem a uma categoria específica de titulares de direitos fundamentais.

Desse modo, assegurar um acesso universal e igualitário reflete um tratamento isonômico, sem discriminação ou privilégio, não podendo fazer qualquer distinção de classe social, isto é, deve ser garantido um tratamento igualitário no acesso à saúde.

Nessa perspectiva, nasce, então, um novo conceito de serviço público de saúde em substituição ao modelo de acesso restrito vigente até 1988.

¹¹³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹¹⁴ LEDUR, José Felipe. **Os direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 82.

Consoante Barroso¹¹⁵, em publicação anterior a sua nomeação ao STF, concluiu que:

Com a redemocratização, intensificou-se o debate nacional sobre a universalização dos serviços públicos de saúde. O momento culminante do “movimento sanitário” foi a Assembleia Constituinte, em que se deu a criação do Sistema Único de Saúde. A Constituição Federal estabelece, no art. 196, que a saúde é “direito de todos e dever do Estado”, além de instituir o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. A partir da Constituição Federal de 1988, a prestação do serviço público de saúde não mais estaria restrita aos trabalhadores inseridos no mercado formal. Todos os brasileiros, independentemente de vínculo empregatício, passaram a ser titulares do direito à saúde.

Ao reconhecer a saúde como direito social fundamental, o Estado obrigou-se a prestações positivas, e, por conseguinte, à formulação de políticas públicas sociais e econômicas destinadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, tendo inclusive a Constituição criado um orçamento específico para financiá-lo. Isto é, o financiamento do Sistema Único de Saúde passou a ser tripartite, com recursos oriundos do orçamento dos três níveis de governo.

Todavia, foi a Emenda Constitucional nº 29 que restou definido com clareza a forma de financiamento do SUS: vinculou recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao gasto obrigatório em ações e serviços públicos de Saúde, por meio da introdução dos §§ 2º e 3º no artigo 198 da Constituição Federal.

O artigo 198¹¹⁶ da CRFB/88 dispõe que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela EC 29/2000)

¹¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para atuação judicial. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral do Estado, 2008, p. 98.

¹¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela EC 29/2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação da EC 86/2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a, e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela EC 29/2000)

III - No caso dos Municípios e do distrito Federal, o produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos do que se tratam os arts. 158 e 159, I, b, e § 3º. (Incluído pela EC 29/2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela EC 29/2000).

A nova redação do parágrafo § 2º do art. 198 passou a tratar da base de cálculo, e o artigo 77, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu valores mínimos que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de Saúde.

Em janeiro de 2012, foi publicada a Lei Complementar 141, que passou a dispor sobre os valores mínimos a serem anualmente aplicados na saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo, ainda, os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas dos entes com saúde.

Em relação aos repasses mínimos para os serviços de saúde, a Lei Complementar retromencionada repetiu o disposto no artigo 77 da ADCT. No caso de descumprimento pelos Estados e municípios do repasse mínimo para saúde, a União pode restringir o repasse do rateio dos recursos vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, devendo esse valor ser depositado na conta vinculada ao Fundo de Saúde.

A Constituição até previu um esboço do que seria o Sistema Único de Saúde, mas os procedimentos para o adequado funcionamento do novo sistema e as atribuições específicas dos órgãos só puderam ser concretizadas a partir da vigência da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as atribuições e funcionamento do SUS, bem como a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que trata sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as

transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Na verdade, existe uma distribuição de funções nas referidas normas, na qual a União está encarregada das funções de financiamento e de formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais. Aos Estados cabem adaptar essa política a suas particularidades regionais, coordenando as ações entre os seus municípios. E aos Municípios a prestação dos serviços de saúde com o auxílio técnico e financeiro dos demais.

Nesse contexto, faz-se necessário ressaltar a importância dos princípios da hierarquização e da regionalização no Sistema Único de Saúde. O princípio da hierarquização conecta-se às dificuldades das ações de saúde e à competência do ente federativo responsável por efetivá-las. No que tange ao princípio da regionalização este possui como objetivo a execução de políticas públicas de saúde de maneira a estabelecer uma rede regionalizada de serviços.¹¹⁷

Fundamenta essa característica regionalizada do Sistema Único de Saúde, na disposição do artigo 23, II da CRFB/88, o qual elege a saúde como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituída um federalismo solidário.

No artigo 23, II, da Constituição Federal atribui aos três entes federativos o dever de organizar a saúde pública, numa rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, de forma a garantir o acesso universal e igualitário, com o atendimento integral ao paciente.

Cumprе ressaltar o que assevera Silva¹¹⁸ acerca da competência comum “que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população”.

¹¹⁷ FELLET, André; NOVELINO, Marcelo. **Separação de poderes**: Aspectos Contemporâneos da Relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 156.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 273.

Desse modo, o constituinte estabeleceu o artigo 23, II, da CRFB, a competência da modalidade comum, objetivando uma soma de esforços com a finalidade de preservação, execução e cumprimento dos direitos sociais, através da atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em prover a saúde.

Outro princípio importante é o da descentralização, que colabora para uma superior integração dos entes federativos, especialmente dos municípios, haja vista a importância conferida ao direito à saúde, direito fundamental que está arraigado com o princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio leva em conta os aspectos regionais do Brasil, país de dimensões continentais marcado pela diversidade.

A descentralização consiste na transferência de autoridade de um poder do nível central para o nível local, com a transferência de recursos financeiros e/ou de competências formais. Com o advento da CRFB/88 se estabeleceu um movimento de descentralização de políticas públicas, concedendo aos Estados e Municípios inúmeros encargos acompanhados de um sistema de redistribuição de receitas tributárias, através da vinculação de recursos para ações e serviços públicos de saúde para os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Esta inovação gerencial produz efeitos na política de saúde, apresentando a tendência de maior envolvimento dos governos locais na prestação de serviços sociais, aumentando o poder de segmentos da sociedade local antes excluídos do processo decisório é o que enuncia Souza¹¹⁹:

As disparidades inter e intra-regionais moldam os resultados da descentralização e das relações intergovernamentais, criando contradições e tensões. As mudanças no ambiente político e financeiro promoveram a emergência de novos atores políticos e de novas instituições de ação coletiva no cenário local [...].

Desse modo, os avanços do processo de descentralização da saúde produzem resultados diretamente no setor de saúde, principalmente nos municípios menores que são extremamente dependentes dos repasses financeiros pela União,

¹¹⁹ SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Rio de Janeiro, Ciência e Saúde Coletiva, v.7, n.3, p. 441.

acerca do tema, assevera Gerschman¹²⁰:

Em alguns municípios, o tipo de inovação gerencial incorporada significa um claro avanço no processo de descentralização e implementação do SUS através de iniciativas da própria gestão municipal, indo além das diretrizes federais/estaduais, injetando recursos orçamentários próprios do município na implementação da política de saúde. Enquanto em outros, observa-se a implantação de programas e experiências formuladas exclusivamente no nível federal/estadual que são incorporadas pela gestão municipal como uma maneira de injetar recursos externos – principalmente do nível federal – no município.

Verifica-se que o federalismo brasileiro possibilita que duas ou mais pessoas políticas realizem ambas as atividades conjuntamente objetivando à otimização dos resultados mediante ações cooperativas mútuas, a fim de atuação coordenada pelos entes federativos. É necessário que a descentralização do poder seja efetivamente um instrumento de promoção dos direitos sociais.

Assim, com o fim de enfrentar as dificuldades referentes aos recursos destinados à saúde, notadamente insuficientes para suprir as ações e serviços de saúde, a integração dos entes federativos, como será exposto no capítulo 3, tem a importante missão de efetivar a prestação dos serviços de saúde à população.

2.2 DIREITO À SAÚDE E SUSTENTABILIDADE¹²¹

O desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos perseguidos pela República brasileira (artigo 3º, II, CRFB/88). No entanto, esse desenvolvimento deve ser associado à elevação da qualidade de vida econômica e social do homem e a erradicação da pobreza (artigo 3º, III e IV, CRFB/88), aliado à existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, CRFB/88).

Deste modo, diante do relevante cenário surge o desafio de se viabilizar um modelo de desenvolvimento compatível com o direito fundamental ao meio ambiente e aos limites naturais do planeta: um desenvolvimento sustentável.

Neste seguimento, faz-se necessário apresentar a diferença entre

¹²⁰ GERSCHMAN, Silvia. Municipalização e inovação gerencial. Um balanço da década de 1990. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.6, n. 2, p. 417-434, 2001.

¹²¹ Este item contém excertos adaptados e revistos do artigo: ANDRADE, Maxwell Mota de. **Sustentabilidade e serviço público de saúde: uma interconexão necessária**. Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 7, 2021, p. 135-154.

desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, o desenvolvimento sustentável estabelece que o ser humano deve fazer uso racional dos recursos disponíveis, sem deixar de promover às necessidades socioeconômicas das comunidades, já a sustentabilidade busca a qualidade de vida para todos e a partir disso adotando iniciativa que reduzam os problemas ambientais

Souza¹²² enuncia acerca da conexão entre a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável:

Ela tem uma ligação íntima com o “desenvolvimento sustentável”. Normalmente, tem sido aliada às questões ambientais, no sentido de observar-se o padrão de comportamentos até então realizados em determinado ambiente e os mecanismos que passam a compor um sistema para a manutenção adequada e evolução destes mesmos comportamentos, a fim de isentar de prejuízos o ambiente que se pretende manter.

Devido à consciência internacional a respeito da necessidade de preservar o meio ambiente, que teve maiores efeitos nas décadas de 60 e 70, e que resultou na realização da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano em 1972, na cidade de Estocolmo, considerado o marco inicial dos encontros envolvendo representantes de diversos países, para a discussão da proteção ambiental.

Duas foram as contribuições fundamentais dessa reunião: a primeira foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), com o fito de monitorar e promover todas as ações direcionadas à proteção do Meio Ambiente. A segunda, refere-se à Declaração de Princípios de Estocolmo (1972), que consagrou princípios axiológicos fundamentais pelos quais passariam a estruturar os sistemas jurídicos de todos os Estados-Partes. Em seu Princípio 1¹²³, enunciou:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade, tal

¹²² SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Sustentabilidade Corporativa: Uma Iniciativa De Cunho Social Transformando o Meio Ambiente**. Revista Jurídica vol. 04, n°. 45, Curitiba, 2016, p. 248.

¹²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

A Convenção de Estocolmo apresentou reflexos que se faziam sentir em diversos países, com a adoção de uma tutela protetiva do meio ambiente, quer através de legislações ordinárias, quer através da própria constitucionalização do tema.

Convém observar que inúmeros tratados internacionais seguiram nesta linha, como ocorreu em 1983, em que o Relatório Brundtland, definiu o desenvolvimento sustentável, como sendo “aquele que atende as necessidades do presente sem pôr em perigo a possibilidade de que futuras gerações possam atender as suas”, e, em 1992, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento postulou que os seres humanos são o centro das preocupações em relação ao desenvolvimento e possuem direito “a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”.¹²⁴

Assim, para que a proteção ambiental seja eficaz, desde a década de 1970, alguns dispositivos legais vêm sendo editados. Nesta linha, pode ser citado como exemplo, o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975 que impôs às indústrias instaladas ou a se instalarem no território nacional a adoção de medidas, indicadas pelos órgãos governamentais competentes, para prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos causados pela poluição e contaminação do meio ambiente.

No âmbito interno brasileiro, a Constituição Federal de 1988¹²⁵, apresenta a proteção ao meio ambiente em muitos dos seus artigos. No artigo 5º, LXXIII, o meio ambiente é citado nos direitos e deveres individuais e coletivos:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio-ambiente e ao patrimônio

¹²⁴ RELATÓRIO BRUNDTLAN. **Nosso Futuro Comum.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

¹²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Acontece que, além da busca pela preservação do meio ambiente, a Constituição Federal brasileira definiu as competências de cada ente da federação. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a possuir competências específicas para legislar sobre determinadas questões ligadas ao desenvolvimento sustentável. O texto constitucional, ao tratar da ordem social, também apresentou um capítulo exclusivo para abordar o meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente encontra-se destacado no artigo 225 da Carta Magna¹²⁶:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Impõe-se e decorre do texto do dispositivo constitucional acima, que a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é vista como essencial à sadia qualidade de vida. É notório que o constituinte a entendeu como bem juridicamente protegido, Silva assegura que, consoante a Fiorillo¹²⁷:

[...] a concepção de “essencial à sadia qualidade de vida”, vinculada ao direito ambiental, tem como objetivo a tutela do ser humano e, de forma mediata, outros valores que também venham a ser estabelecidos na Constituição Federal. No entendimento do autor, deve-se compreender o que seja essencial, adotando um padrão mínimo de interpretação do art. 225 da Constituição Federal, que não pode estar dissociada do artigo 1º, que trata do princípio da dignidade da pessoa humana, combinado com o artigo 6º, que fixa, no campo dos direitos sociais, um piso vital mínimo, estabelecendo os seguintes direitos: direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à proteção, à maternidade e à infância e, no caso dos desamparados, à assistência.

De modo similar, o meio ambiente foi definido como bem constitucionalmente tutelado e de uso comum, inclusive declarado essencial e associado à saúde e à qualidade de vida. Logo existe uma relação direta com o

¹²⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹²⁷ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **O direito à qualidade de vida e o consumo sustentável como indicador da qualidade de vida**. Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha, n. 5, 2009. Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/direito/article/view/240>. Acesso em: 20 de setembro de 2020, p. 3.

princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CRFB/88), que deve ser interpretado no seu sentido mais inclusivo de meio ambiente.

À vista disto, o dever e a responsabilidade por sua defesa cabem, de forma conjunta, ao Estado (sentido amplo) e à cidadania, surgindo a necessidade de criação de mecanismos para proteção do meio ambiente.

Souza¹²⁸ acentua:

A proteção do meio ambiente é um dos assuntos mais discutidos nos muitos anos. Atualmente, não é mais um desafio exclusivo para a Ciência Jurídica a criação e a sistematização de normas protetivas do ambiente, pois o caminho mais complexo e relevante a ser trilhado é o conjunto intersistêmico.

A legislação infraconstitucional brasileira buscou efetivar o princípio fundamental de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, pode verifica-se como avanços: o desenvolvimento de processo de gestão ambiental, tais como: reciclagem, educação ambiental, legislação ambiental, licenciamento ambiental, zoneamento ambiental, engenharia ambiental, ecoeficiência, criação de unidades de conservação (parques e reservas nacionais); manejo de bacias hidrográficas, tecnologias limpas, utilização de recursos renováveis, dentre outros.

Segundo leciona Benjamin¹²⁹, “o meio ambiente ingressa no universo constitucional em pleno período de formação do Direito Ambiental.” A esse respeito, o autor¹³⁰ ainda enfatiza que, “A experimentação jurídico ecológica empolgou, simultaneamente, o legislador infraconstitucional e o constitucional”.

Entre os princípios que regem a atividade econômica na Constituição Federal, a busca pela defesa do meio ambiente e a livre concorrência, ambos descritos no artigo 170, evidenciam a preocupação do Estado com o desenvolvimento sustentável. Acontece que a Constituição Federal é a norma de

¹²⁸ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios**. Revista da Unifebe (Online) 2012, p. 242.

¹²⁹ ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 64.

¹³⁰ ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 64.

hierarquia superior, prevalece sobre as demais normas, a interpretação das leis por ela recepcionada e que a seguiram e tem que estar em consonância com as suas ordens e princípios.

Há de se mencionar que a proteção ambiental no Brasil não se limita ao texto constitucional, existindo numerosos diplomas legais esparsos que importam com a proteção ambiental, servindo de exemplo à própria Lei de Ação Civil Pública, anterior à Constituição, e que foi devidamente recepcionada pela nova ordem constitucional.

Isso porque, a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável não estão restritos a uma ou outra unidade da Federação. É evidente que a busca por ambos deve ocorrer em todos os lugares, impondo-se, conseqüentemente, a criação de normas que atinjam todos os Estados-membros.

Noutro giro, cumpre registrar que contemporaneamente a sigla em inglês ESG (*Environmental, social and Governance*) ou Ambiental, Social e Governança (ASG — em português), passou a substituir a palavra sustentabilidade, sendo um termo utilizado para caracterizar quanto um ente ou empresa buscar diminuir seus impactos ao meio ambiente, aderindo assim, a boas práticas administrativas.

Lado outro, o Poder Legislativo, ao elaborar uma norma, deve estar atento à eventual repercussão da matéria (objeto da Lei) no meio ambiente e criar normas que o protejam. Nesse contexto, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 1990), no seu artigo 51, dispõe que “são nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: [...] XIV – infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais”.¹³¹

Na perspectiva das compras e serviços públicos, o ponto ideal é que haja a intersecção entre viabilidade, competitividade, impacto ambiental e preço.

Nesse contexto, a Lei de Licitações e Contratações Públicas, como é conhecida a Lei nº 8.666/1993, sofreu alteração por intermédio da Lei nº

¹³¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

12.349/2010 no *caput* deste artigo 3º, no qual foi acrescida uma nova destinação às licitações públicas, qual seja, a garantia da promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.¹³²

Os padrões de produção e de consumo vigentes (produtor/poluidor e consumidor/consumista), excessivamente prejudiciais ao meio ambiente, devem ser substituídos por padrões sustentáveis, que sejam eficientes na utilização de recursos naturais, de infraestrutura e de acesso a serviços básicos. O ponto deixa de ser no consumo e modifica-se para a cidadania e a preservação do meio ambiente.

O legislador ao transformar a finalidade da contratação pública da promoção do desenvolvimento nacional sustentável em um princípio elevou a sustentabilidade à categoria de “norma jurídica de caráter geral e elevada carga valorativa”¹³³, apresentando, portanto, caráter impositivo e vinculante, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

O Acórdão nº 1752/2011 do Tribunal de Contas da União¹³⁴ sinaliza o que é esperado do papel do gestor público, no tocante às contratações com critérios de sustentabilidade:

O consumo mais responsável é condição indispensável para uma economia de baixo carbono, baseada na sustentabilidade, e o Estado tem o papel fundamental no fomento de um padrão de consumo mais racional, impulsionando o mercado e a sociedade a refletir e adotar novos hábitos e valores. (...) A finalidade da Administração Pública é por em prática as políticas públicas e programas de governo. Para isso, é preciso gastar, mas deve fazê-lo de forma eficiente e sustentável, com zelo e austeridade, a fim de atender às necessidades da sociedade sem deixar de preservar o meio

¹³² BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

¹³³ NOHARA, Irene Patricia. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 32.

¹³⁴ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Acórdão TCU nº 1752/2011.**

ambiente. Gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público.

Isso não implica, necessariamente, em maiores gastos de recursos públicos, pois a caracterização de uma contratação sustentável, a caracterização da vantagem da proposta deve ser conjugada com a avaliação do ciclo de vida do produto/serviço, optando-se por aquele que acarrete o menor impacto ambiental no processo de fabricação, consumo e destinação final, conforme previsão contida no artigo 1º da Instrução Normativa (IN) nº 01/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG):

Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

Tal norma é de aplicação obrigatória apenas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Todavia, caso não exista regulamentação nas esferas estaduais e municipais, nada impede que outros órgãos adotem a mesma como parâmetro para disciplinar suas contratações públicas sustentáveis, indicando, dessa forma, os critérios a serem utilizados nas contratações.

As contratações públicas sustentáveis contribuem efetivamente para a reorganização da economia com novos paradigmas. No Brasil, direcionam as ações e políticas para o desenvolvimento sustentável, ou seja, “tem como objetivo definir um modelo econômico capaz de gerar riquezas e bem-estar, concomitantemente que fomente a coesão social e impeça a degradação do ambiente”.¹³⁵

Com efeito, as compras públicas se tornaram uma intensa ferramenta de indução de mercado, pois no Brasil movimentam recursos estimados de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB), mobilizando setores importantes da economia

¹³⁵ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Sustentabilidade Corporativa**: uma Iniciativa de Cunho Social Transformando o Meio Ambiente, p. 249.

que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação pelo país afora.¹³⁶

Ademais, é importante salientar que apesar de a Lei nº 8.666/1993 ser a principal norma reguladora de licitações e contratos administrativos em todas as esferas da Administração Pública, ela não é a única. Vários dispositivos de nosso ordenamento jurídico determinam requisitos a que o gestor deve se atentar no momento da contratação, especialmente no que se refere à preocupação ambiental.

A promoção de práticas de contratações públicas sustentáveis, no Brasil, realiza-se gradativamente mediante alterações na legislação.

O Decreto nº 7.746 de 2012, por exemplo, criou o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PSL) e no artigo 16 suscita o compromisso da “administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável”¹³⁷.

Os gestores públicos no âmbito da União passaram a ter que se atentar para racionalização de gastos e imprimir soluções sustentáveis em suas ações. Nessa linha de raciocínio, o Tribunal de Contas da União (TCU), na fiscalização dos atos da Administração Federal, criou o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), método de avaliação da implementação e gestão das práticas de sustentabilidade. O IASA trabalha com uma escala de avaliação de 0 a 3 (zero a três), que permite classificar a efetivação das medidas sustentáveis em três faixas: vermelho, amarelo e verde, correspondentes, respectivamente, aos níveis baixos, médio e alto de implementação e de gestão

¹³⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações públicas sustentáveis**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoespublicassustentaveis#:~:text=As%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20governamentais%2C%20no%20Brasil,%2C%20o%20%C3%A9tico%2C%20entre%20outros>>. Acesso em: 11 de novembro de 2020.

¹³⁷ BRASIL. DECRETO Nº 7.746, DE 5 DE JUNHO DE 2012. **Regulamenta o art. 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

dessas práticas.¹³⁸

Foram adotados onze eixos temáticos da sustentabilidade, divididos, de acordo com o que segue: 1) elaboração, implementação e monitoramento do PLS; 2) racionalização no uso de energia elétrica; 3) racionalização no uso de água; 4) atendimento a requisitos de acessibilidade; 5) certificação de prédios públicos; 6) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; 7) gestão de resíduos e coleta seletiva; 8) contratações sustentáveis; 9) mobilidade e gases de efeito estufa; 10) conscientização e capacitação; e, 11) adesão ao programa de sustentabilidade.

Em 2011 foi promulgada a Lei Federal nº 12.462, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com expressa adoção de licitações sustentáveis. Não obstante o RDC ser aplicado somente às licitações relacionadas no artigo 1º é de grande abrangência, já que deve ser aplicado, por exemplo, as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, unidades de atendimento socioeducativo e sistemas públicos de ensino e, nas obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A referida lei ainda prevê a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como um de seus objetivos e permite que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em critérios de sustentabilidade ambiental. Além disso, pela primeira vez uma norma de licitação menciona a necessidade de avaliação dos custos diretos e indiretos e os impactos causados pelas obras públicas em longo prazo.

Neste íterim, cabe a todas as esferas da Administração Pública o compromisso de contribuir no enfrentamento das questões ambientais, buscando estratégias inovadoras que repensem os atuais padrões de produção e consumo, os objetivos econômicos, incluindo componentes sociais e culturais. Barki¹³⁹

¹³⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), 2017.

¹³⁹ BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Direito internacional ambiental como fundamento jurídico para as licitações sustentáveis no Brasil**. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 3.965.

destaca que “o Estado como consumidor tem o potencial de fomentar o mercado, e como empregador o de imprimir uma cultura administrativa sustentável”.

Influenciado pela legislação federal a Lei Complementar do Estado de Rondônia, nº 1.051, de 12 de dezembro de 2019, que disciplina a locação de imóveis sob medida, no âmbito da Administração Direta e Indireta, em seu artigo 8º, § 1º, VI, adotou requisitos de sustentabilidade ambiental nos editais para esse objeto.¹⁴⁰

O Estado de Rondônia também, através do Decreto nº 21.794, de 5 de abril de 2017, instituiu o programa “Governo Sem Papel” com o objetivo de eliminar gradualmente o trâmite de papel, adotando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).¹⁴¹

Não obstante o arcabouço jurídico sobre o tema sustentabilidade, as iniciativas sustentáveis no serviço público ainda são tímidas. Entretanto, é possível romper com o círculo vicioso existente e engajar gestores e servidores em ações pautadas pela corresponsabilização e compromisso com a defesa do meio ambiente a partir de interdependência com áreas específicas, como o serviço de saúde.

A saúde e o meio ambiente estão inseridos na Constituição Federal sob o mesmo Título VIII, da ordem social, determinando em seus arts. 196 e 225 que, ambos são direitos de todos e dever do Estado, correspondentemente colocados um como condição do outro ao estabelecer que o meio ambiente, ecologicamente equilibrado é essencial para a sadia qualidade de vida, em uma relação de interdependência que caracteriza expressamente a abordagem antropocêntrica do

¹⁴⁰ RONDÔNIA. Lei Complementar Nº 1.051, de 12 de dezembro de 2019. **Disciplina a locação de imóveis sob medida, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e dá nova redação ao artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 609, de 18 de fevereiro de 2011 e acresce o artigo 6º-A ao Decreto-Lei nº 17, de 25 de maio de 1982.** Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC1051.pdf>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

¹⁴¹ RONDÔNIA. Decreto n. 21.794, de 5 de abril de 2017. **Dispõe sobre o uso do Sistema Eletrônico de Informações para realização do processo administrativo no âmbito do Poder Executivo incluindo os Órgãos e as Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e dá outras providências.** Disponível em <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=27527>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

meio ambiente, na Carta Magna brasileira.

Canotilho e Leite¹⁴² afirmam que:

Em outras palavras, a aceitação de uma proteção autônoma do meio ambiente em muitas situações não exclui, e até recomenda, sua conexão com a saúde e segurança humanas.

Exatamente por despertar essa reverência tradicional por parte do legislador e do implementador, decorrência de seu prestígio na opinião pública, o argumento da proteção da saúde oferece benefícios inegáveis à tutela do meio ambiente, já que consigo transportar força retórica e visibilidade inigualáveis.

A promoção de um meio ambiente sustentável, portanto, necessita ser permeada pela igual promoção do direito à saúde, uma vez que é de notório conhecimento que um ambiente, que seja adequadamente protegido e que forneça as condições mínimas de sustentabilidade, interfere na condição de saúde da população como um todo.

O Conselho Nacional de Saúde¹⁴³ relacionando saúde e sustentabilidade ambiental, assim expõe:

A exploração da interface entre saúde e ambiente, sob o marco da sustentabilidade, compreende a instituição de uma política que expresse a multiplicidade de forças interativas geradas em torno da promoção do bem-estar e da saúde humana.

Dessa forma, iniciativas para o desenvolvimento socioeconômico, realizadas em parceria, propiciarão uma visão sistêmica de “co-responsabilidade”. As comunidades e os indivíduos engajados na promoção do desenvolvimento podem fortalecer os vínculos institucionais com processos de pactuação coletivos e democráticos.

Constata-se que na lei que instituiu o Sistema Único de Saúde¹⁴⁴, em seu artigo 2º, o direito à saúde é tratado como um direito fundamental de todos e no artigo 3º, observar-se uma inter-relação com o meio ambiente para a boa manutenção da saúde humana, sendo ainda considerados fatores determinantes e condicionantes, o meio ambiente, como observada a seguir:

¹⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 93.

¹⁴³ BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

¹⁴⁴ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080>. Acesso em: 26 de setembro de 2020.

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Já no artigo 6º da mesma Lei prevê que poderá ser foco de atuação do SUS, as ações do meio ambiente que interfiram na saúde, “estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS): a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básica e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.¹⁴⁵

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como “estado de completo bem-estar físico, mental e social”¹⁴⁶ e o afastamento desse estado caracteriza o adoecimento, com diversos fatores que atuam e determinam esse processo que se denomina saúde-doença.

Para uma perfeita análise do tema, imperiosa a própria definição de saúde no dicionário brasileiro da Língua Portuguesa¹⁴⁷:

1 Estado do organismo com funções fisiológicas regulares e com características estruturais normais e estáveis, levando-se em consideração a forma de vida e a fase do ciclo vital de cada ser ou indivíduo.

2 Bem-estar físico, psíquico e social.

3 Vigor físico, energia, força, robustez.

Veja, o direito à saúde não se restringe apenas ao atendimento hospitalar. Não obstante o acesso aos serviços médico-hospitalares tenha relevância, como direito fundamental, o direito à saúde implica também na garantia ampla de qualidade de vida, em associação a outros direitos sociais básicos.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080>. Acesso em: 26 de setembro de 2020.

¹⁴⁶ “Estado de completo bienestar físico, mental y social”. **CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.** Documentos básicos, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Tradução do Autor. Disponível em: <https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

¹⁴⁷ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa.** Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=NaN&t=NaN&palavra=sau>>. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

Nos dizeres de Dalmo de Abreu Dallari¹⁴⁸:

[...] o direito à saúde é um dos direitos fundamentais dos seres humanos, porque sem esse direito ninguém consegue viver com bem-estar e realizar tudo o que é necessário para que uma pessoa seja feliz. Além disso, a pessoa sem saúde não pode ajudar as outras pessoas a conquistarem o seu bem-estar. Por todos esses motivos, uma sociedade só poderá ser considerada justa se todas as pessoas, sem nenhuma exceção, tiverem efetivamente assegurado seu direito à saúde desde o primeiro instante de vida.

No ano de 1995, o Brasil aderiu à Carta Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável, em Washington, representado pelo Ministério da Saúde e do Meio Ambiente. Ocorre que a ratificação dessa Carta veio, no mesmo ano, com o Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável, pelo Ministério da Saúde, aos quais abarcam diretamente as relações saúde e ambiente, saneamento e recursos hídricos.

Acontece que este plano tem como princípios a universalização, equidade e integralidade, oriundos da reforma sanitária, e alguns princípios da política nacional do meio ambiente, como o princípio do desenvolvimento sustentável. Objetivando a garantia de todos os cidadãos, à saúde e ao meio ambiente equilibrado e saudável, a impressão de diversas ações integradoras entre a saúde e meio ambiente; tendo como meta minimizar os efeitos adversos da poluição nos seres humanos, impedimento de doenças degenerativas e a disseminação de doenças transmissíveis, bem como a promoção da articulação intersetorial de saneamento.¹⁴⁹

Nesse sentido, é imperioso destacar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída por meio da Lei Federal nº 12.305/2010, reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os demais entes públicos ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004, p. 78.

¹⁴⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde e Ambiente no desenvolvimento sustentável. Diretrizes para a implementação**. Brasília: Ministério da Saúde, 1995. p. 104.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível

Consequentemente ao adotar um sistema adequado de manejo e gerenciamento dos resíduos sólidos de saúde, possibilita controlar e reduzir com segurança e economia os riscos para a saúde e meio ambiente provocados por estes resíduos. Por outro lado, o tratamento e destinação incorretos desses resíduos, além de infringir a legislação ambiental, podem gerar inúmeras doenças.

Ocorre que o desenvolvimento sustentável de um Estado ou organismo abarca não apenas o atendimento das normas de proteção ambiental, pois requer também, planejamento quanto ao consumo racional, licitações e aquisições sustentáveis, desenvolvimento de tecnologias que poupem recursos naturais, política voltada para o desenvolvimento econômico sustentável, dentre outros fatores.

Um serviço público de saúde é sustentável, por exemplo, quando é devidamente dimensionado a oferta na equivalente medida da demanda, com estruturas e processos de trabalho essenciais à segurança assistencial, entre eles o manejo dos seus resíduos que, se inadequado, expõe a organização a gastos extras, acidentes de trabalho, processos judiciais por infecções hospitalares e etc.

Assim, um dos maiores desafios para os gestores públicos é, essencialmente como sair do plano teórico-conceitual, para o nível prático e estabelecer a harmonia entre os diversos elementos exigidos nos três pilares fundamentais da sustentabilidade: o ambiental, o social e o econômico.

Diante do cenário atual, o qual sugere uma atuação do Estado pautado na resolução dos problemas da saúde pública e meio ambiente que reflita a realidade do desenvolvimento sustentável, à vista disso, faz necessário trazer à aceção de Bauman¹⁵¹:

Não admira que a legibilidade do espaço, sua transparência, tenha se transformado num dos maiores desafios da batalha do Estado moderno pela soberania de seus poderes. Para obter controle legislativo e regulador sobre os padrões de interação e lealdade sociais, o Estado tinha que controlar a transparência do cenário no qual vários agentes envolvidos na interação

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

¹⁵¹ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: As Consequências Humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1999, p. 30.

são obrigados a atuar. A modernização dos arranjos sociais promovidos pelas práticas dos poderes modernos visava ao estabelecimento e perpetuação do controle assim entendido. Um aspecto decisivo do processo modernizador foi portanto a prolongada guerra travada em nome da reorganização do espaço.

Sustentabilidade é um conceito a ser incorporado ao dia a dia das instituições, especialmente as da área de saúde pública que convive com recursos escassos e uma demanda crescente, por isso o Poder Público deve assumir o papel de fomentador de políticas ambientalmente sustentáveis, devido ao significativo volume de aquisições e contratações de serviços e obras públicas.

Insta salientar, que para que atinja um nível de desenvolvimento sustentável que não seria necessário parar de crescer economicamente, mas que se produzisse e consumisse com consciência, respeitando os limites do Planeta, seria necessária uma atuação conjunta, não só do poder público, mas de toda a sociedade. É o que se percebe nas palavras de Souza e Pasold¹⁵²:

Posto que todo homem tem o dever de preservar o meio ambiente para garantir a perpetuação da espécie humana e de todas as outras, bem como do próprio planeta, e essencial o conhecimento de como fazê-lo, e, nesta situação, o saber une-se ao fazer. Será, então, por meio dela que as presentes e futuras gerações poderão ter seus direitos assegurados, em especial os direitos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida.

À medida que se consolida, o paradigma da sustentabilidade no serviço público aumenta a necessidade de os gestores trabalharem estratégias para sua efetiva operacionalização. Tem que se modificar o planejamento e as práticas da gestão, fortalecer a participação social, modificar hábitos e costumes, valorizar o meio natural, a cultura e promover a equidade, para que se consiga alcançar um meio-ambiente ecologicamente equilibrado - essencial à sadia qualidade de vida.

2.3 DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL

A expressão infraestrutura, inicialmente consagrada como obra pública, pelo menos até o final do século XX, foi empregada em razão das mudanças em que o Estado passou a vivenciar, tais mudanças contribuíram para alterar as

¹⁵² SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PASOLD, Cesar Luiz. **A Sociedade e os Riscos do Consumismo**. Revista Bonijuris I Ano 31 I Edição 658 I Jun/Jul 2019, p. 57.

estruturas produtivas e tecnológicas.

Desse modo, o termo “obra pública” logo foi substituído pela expressão infraestrutura. Verifica-se que esta substituição ocorreu em razão do surgimento de novas tecnologias, que trouxe um moderno conceito ao termo “infraestrutura”, passando a ser definido conforme André Saddy como “a possibilidade (...) de integrar elementos não tangíveis (serviços) e, sobretudo, seu conteúdo finalista no sentido de englobar todo o indispensável para que uma organização funcione”.¹⁵³

Infere-se que a expressão infraestrutura pública faz alusão à ideia de que ela pode ser configurável como uma rede, indicando que a infraestrutura se encontra conectada a uma rede podendo ser contínua ou descontínua, demonstrando assim que o conceito de obra pública e infraestrutura pública são diferentes.

Ademais, ressalta-se que as buscas pelas inovações tecnológicas e produtivas geram uma mudança estrutural estando associada à geração de bem-estar e a transformação socioeconômica. Essa mudança estrutural pode ser conceituada como "processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final".¹⁵⁴

Ocorre que com a criação do SUS, através da Constituição Federal de 1988, a atenção básica à saúde passou a ser prioritária sendo vista como a “porta de entrada no sistema de saúde”¹⁵⁵, a fim de atender todas as necessidades, por meio do planejamento, a coordenação e o controle das ações.

Frisa-se que o SUS passou a representar uma nova concepção de saúde, passando a ser relacionada com a qualidade de vida de vida da população.

¹⁵³ SADDY, André. **Perspectivas do direito da Infraestrutura com o surgimento das novas tecnologias (inovações) disruptivas**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 6/2018 | p. 23 - 47 | Jul - Set / 2018.

¹⁵⁴ UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013 Viena, 2013, p. 30.

¹⁵⁵ CASTRO; Valéria C. G.; **A “porta de entrada” do SUS**: um estudo sobre o sistema de internação em um município do Estado do Rio de Janeiro. 2002. 157 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Ciências, Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

Esta nova concepção de saúde entende que “os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do país”¹⁵⁶. Essa concepção aproxima dos problemas de saúde e das condições de vida que estão presentes na vida da sociedade.

Esta hierarquização dos níveis é uma forma de organizar a infraestrutura de atendimento (Redes de Atenção à Saúde - RAS), desde as ações de promoções e prevenção até as ações de possuem maior complexidade sendo escalonadas em Níveis de Atenção. Desse modo, a forma de organização pode ser entendida como modelo de atenção, que segundo Mendes pode ser conceituado como:

Sistemas lógicos que organizam o funcionamento das redes de atenção à saúde, articulando, de forma singular, as relações entre a população e suas subpopulações estratificadas por riscos, os focos das intervenções do sistema de atenção à saúde e os diferentes tipos de intervenções sanitárias, definidos em função da visão prevalecente da saúde, das situações demográfica e epidemiológica e dos determinantes sociais da saúde, vigentes em determinado tempo e em determinada sociedade.¹⁵⁷

Assim, as redes de atenção à saúde estão organizadas em atenção básica, atenção de média complexidade e de alta complexidade. O primeiro nível de atenção, a saber, atenção à saúde básica, consoante Giovanella e Mendonça¹⁵⁸ é um “[...] conjunto de práticas em saúde, individuais e coletivas que, no Brasil, durante o processo de implementação do SUS, passou a ser denominado de atenção básica de saúde”.

Atenção primária é caracterizada pela baixa complexidade, estando incluídos procedimentos de menos densidade, promovendo o atendimento da maior parte dos problemas comuns da população. Já o nível secundário, ou de média complexidade, engloba atividade que transcendem a atenção básica, encontrando entre os seus procedimentos as cirurgias ambulatoriais, internações, entre outros. A

¹⁵⁶ _____. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 05 de maio de 2022.

¹⁵⁷ MENDES, E.V. **As redes de atenção à saúde.** Revista Ciência Saúde Coletiva [online], v.15, n.5, p. 2297–2305, 2010. ISSN 1413-8123. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/redes_de_atencao_saude.pdf. Acesso em: 12 jan. 2014.

¹⁵⁸ GIOVANELLA, L.; MENDONÇA, M.H.M.. **Atenção primária à Saúde.** In: GIOVANELLA, L. et alli. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008, p. 575.

Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), do Ministério da Saúde, conceitua como:

[...] ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento.¹⁵⁹

No nível de atenção de alta complexidade estão os procedimentos que abrangem alta tecnologia e alto custo e que envolvem maiores danos à saúde, sendo seu atendimento realizado em ambulatórios de especialidades, exigindo profissionais especializados e equipamentos de alta complexidade, sendo os responsáveis pelo grande consumo de recursos financeiros.

Assim, verifica-se que “organizações hierarquizadas não são apenas um fato natural, mas também uma ferramenta efetiva para se ter as coisas feitas.”¹⁶⁰ Desse modo, os níveis de atenção de forma hierarquizada proporciona um sistema organizando com a prevalência de ordem para atendimento da população, a fim de construir um modelo assistencial que possibilite um acesso a serviços essenciais e promocionais de saúde.

Assim, constata-se que esta forma de organizar a infraestrutura de atendimento é fundamental para que aconteça um sistema de saúde integral e resolutivo, sendo necessária a gestão de ações dos serviços de saúde pela União, os Estados e os municípios, com o objetivo de atender toda a população, visando a qualidade de vida, a fim de valer os princípios do Sistema Único de Saúde.

Contudo, a disponibilidade de infraestrutura pública de saúde no país é insuficiente para atender as necessidades da população, com indicadores inferiores aos recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

Desse modo, são utilizados dados disponibilizados a partir da publicação da Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

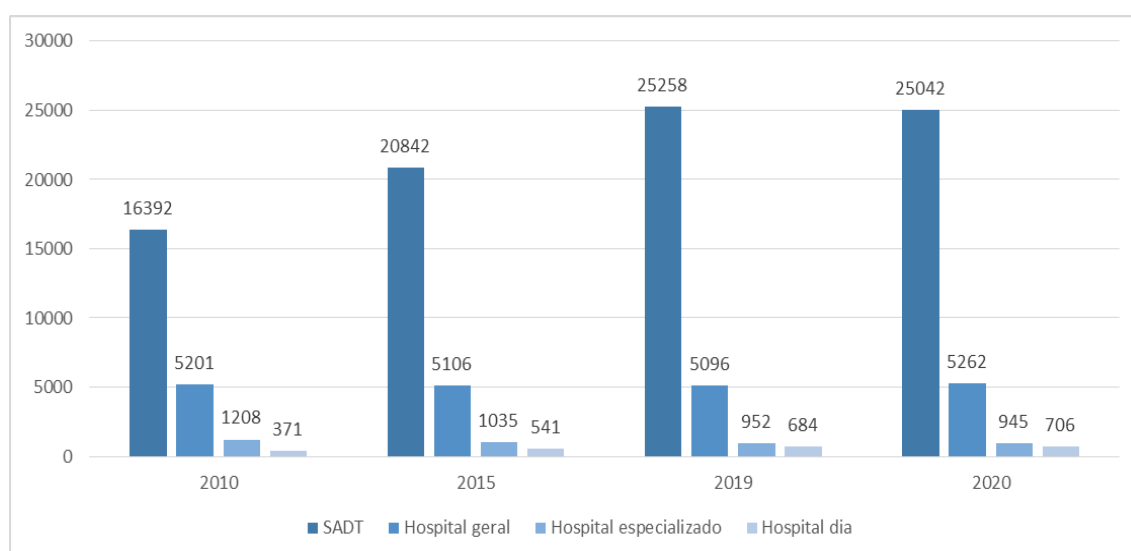
¹⁵⁹ _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012a.

¹⁶⁰ BOLMAN; Lee G.; DEAL; Terrence E.; **Reframing Organizations**. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2003, p. 273.

Estatística - IBGE, utilizando dados do período de 2010 e 2020.¹⁶¹

O gráfico 1 mostra a evolução dos tipos de estabelecimentos ao longo da década, enquanto a quantidade de hospitais especializados reduziu de 1 208, em 2010, para 945, em 2020, o número de hospitais gerais manteve-se relativamente estável ao longo do período – com cerca de 5 200 estabelecimentos.

Gráfico 1 - Quantidade de estabelecimentos de saúde, por tipo - Brasil - 2010/2020.



Fonte: Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.¹⁶²

A Tabela 1 mostra os estabelecimentos disponíveis, segundo a modalidade de atendimento prestado: ambulatorial, internações hospitalares, urgências e SADT.

Tabela 1 - Estabelecimentos disponíveis, segundo a modalidade de atendimento e o tipo de atendimento prestado - Brasil - 2010/2020

¹⁶¹ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p.: il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

¹⁶² Nota: SADT se refere ao Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia. BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p.: il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

Tipo de atendimento	Estabelecimentos disponíveis						
	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020
Ambulatorial							
Sistema Único de Saúde - SUS	64 675	68 754	74 369	76 682	80 628	81 850	83 427
Particular	137 551	156 566	175 214	190 466	213 003	226 264	211 050
Plano de saúde público	5 490	8 057	10 229	12 061	14 075	15 206	15 627
Plano de saúde privado	77 916	94 613	109 247	124 125	142 937	152 453	139 878
Internação hospitalar							
Sistema Único de Saúde - SUS	5 965	5 846	5 904	5 814	5 816	5 776	6 029
Particular	4 118	3 995	3 919	3 782	3 806	3 764	3 711
Plano de saúde público	368	486	552	579	619	645	656
Plano de saúde privado	1 794	2 097	2 264	2 395	2 572	2 615	2 610
Urgência							
Sistema Único de Saúde - SUS	7 164	8 325	9 737	10 063	10 296	10 344	10 678
Particular	3 677	3 708	3 750	3 655	3 753	3 810	3 728
Plano de saúde público	286	378	445	479	524	553	574
Plano de saúde privado	1 496	1 824	2 017	2 154	2 370	2 482	2 465
Serviço de Apoio de Diagnóstico e Terapia - SADT							
Sistema Único de Saúde - SUS	21 763	22 575	23 418	23 530	24 317	24 292	24 312
Particular	28 794	30 731	32 990	32 875	35 479	36 581	34 243
Plano de saúde público	1 360	1 877	2 329	2 691	3 196	3 464	3 625
Plano de saúde privado	12 828	15 401	17 666	18 891	21 396	22 608	21 093

Fonte: Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.¹⁶³

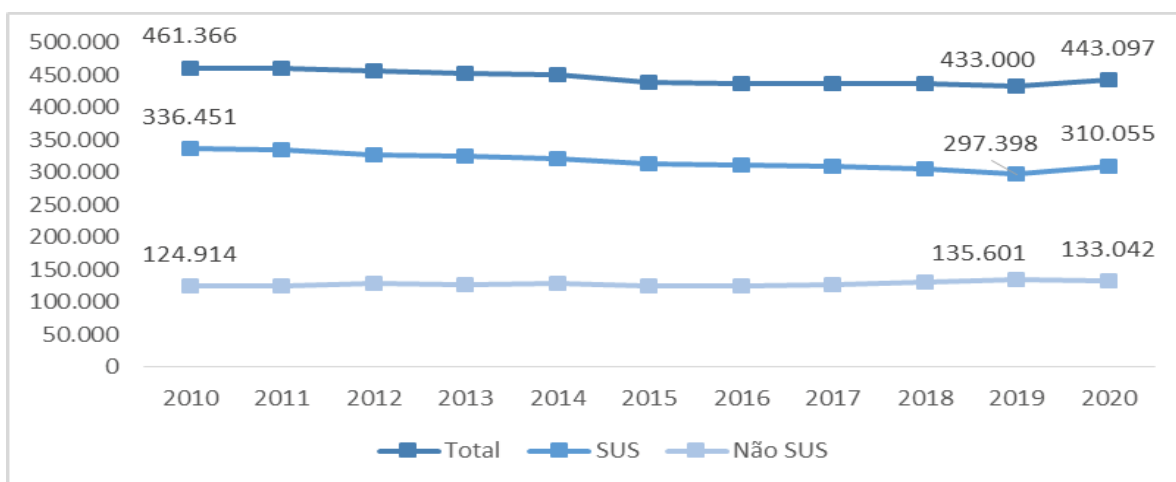
Verifica-se, no ano de 2020, que o serviço ambulatorial ou de SADT, houve a prevalência em estabelecimentos que oferecem atendimento particular, enquanto para serviços de internação ou de urgência, o SUS foi o tipo de atendimento ofertado em mais estabelecimentos.

No que se refere aos leitos hospitalares, que subdividem em dois grupos, a saber: leitos de internação e leitos complementares (Unidade de Tratamento Intensivo - UTI e Unidade Intermediária). Verificou de acordo com o gráfico 2 que houve uma diminuição na quantidade de leitos de internação no período de 2010 e

¹⁶³ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

2020, de 461 366 para 443 097. Tal redução foi causada pela diminuição anual de leitos disponíveis ao SUS até 2019.

Gráfico 2 - Quantidade de leitos de internação disponíveis, por atendimento ao SUS - Brasil - 2010-2020

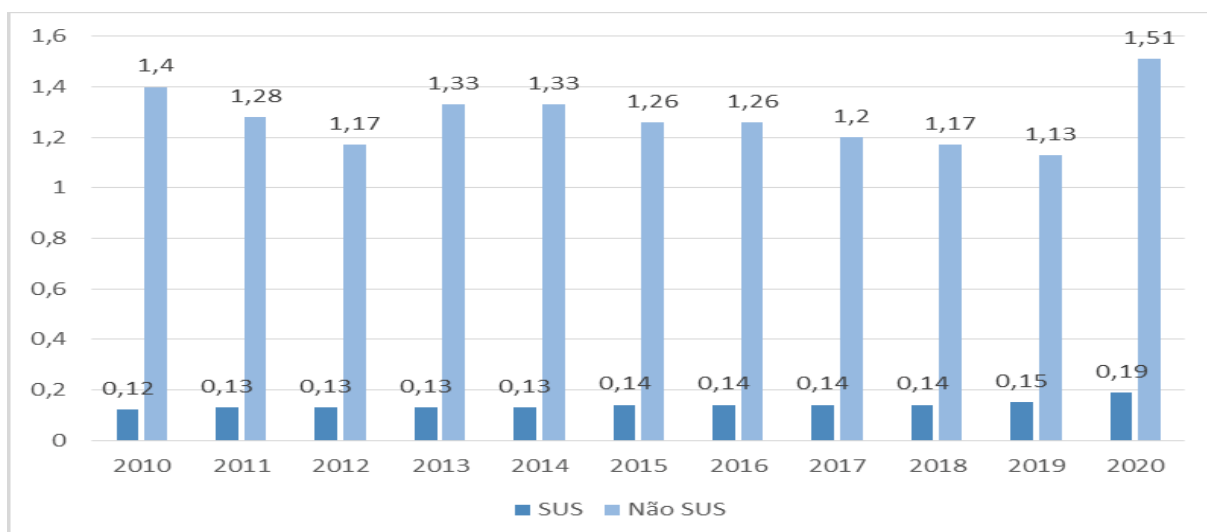


Fonte: Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.¹⁶⁴

O gráfico 3 mostra que os leitos disponíveis ao SUS apresentaram pouca variação entre 2010 e 2019 passando de 0,12 para 0,15 leitos por 1.000 (mil) habitantes. Em 2020, ocorreu aumento para 0,19 leitos por 1000 habitantes, em razão do enfrentamento da pandemia de covid-19.

Gráfico 3 - Quantidade de leitos complementares por 1.000 (mil) habitantes disponíveis ao atendimento pelo SUS e razão de cobertura de leitos por 1.000 (mil) usuários não disponíveis ao SUS - Brasil - 2010-2020

¹⁶⁴ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p.: il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

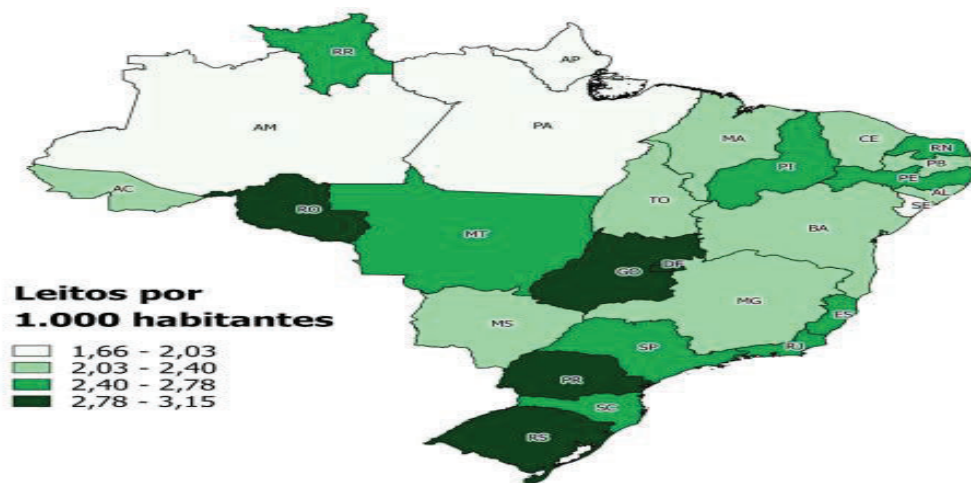


Fontes: 1. Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

165

Já no que se refere ao total de leitos (leitos de internação somados aos complementares, SUS e não SUS), conforme o cartograma 1, o Brasil, no ano de 2020, possuía aproximadamente 522 mil leitos, ou 2,46 por 1.000 (mil) habitantes.

Cartograma 1 - Quantidade de leitos por mil habitantes - Brasil - 2020



Fontes: 1. Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde -

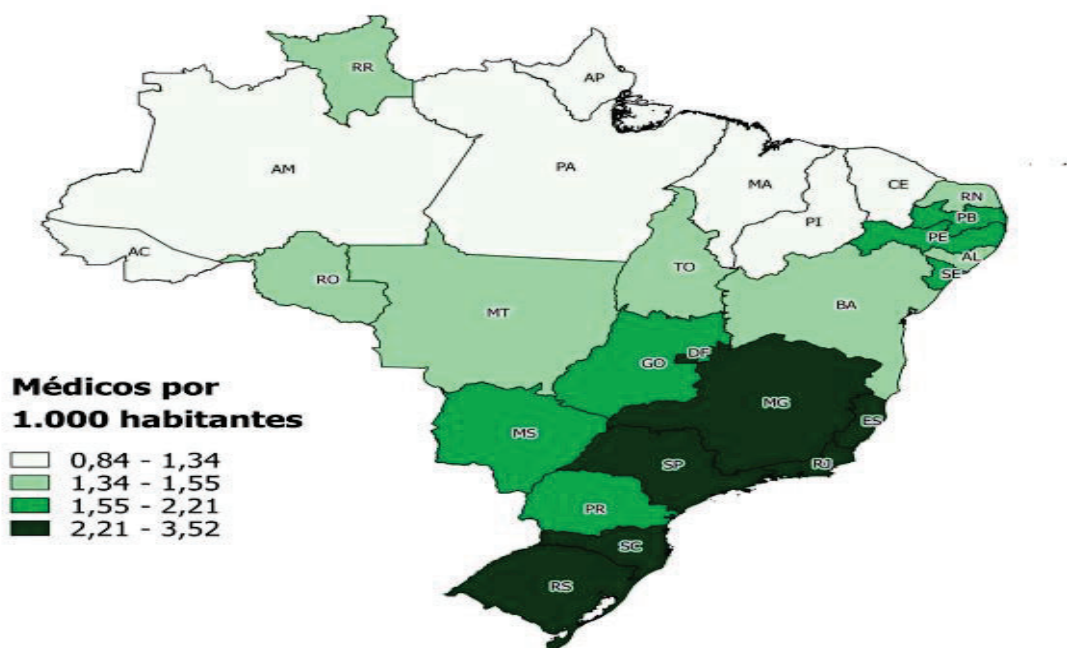
CNES.¹⁶⁶

¹⁶⁵ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2021. 206 p. : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

¹⁶⁶ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE,

A oferta de profissionais de saúde, no Brasil, não é equânime em todo o País, conforme o cartograma 2. Ressalta-se ainda que as Unidades da Federação possuem número de médicos por habitante abaixo da média nacional, incluídas todas as Regiões Norte e Nordeste.

Cartograma 2 - Quantidade de médicos por 1.000 (mil) habitantes - Brasil - 2020



Fonte: Ministério da Saúde, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.¹⁶⁷

Os dados retratados apresentam as desigualdades dos serviços de saúde, e o que conseqüentemente resulta nas condições de saúde da população, demonstrando que a fragilidade das condições de operação repercute diretamente sobre a população, ocasionando na demora no atendimento e longas filas para alcançar o atendimento no sistema público, o que resulta no aumento da mortalidade da população.

Ademais, houve ainda a necessidade de analisar os dados obtidos pela

2021. 206 p. : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

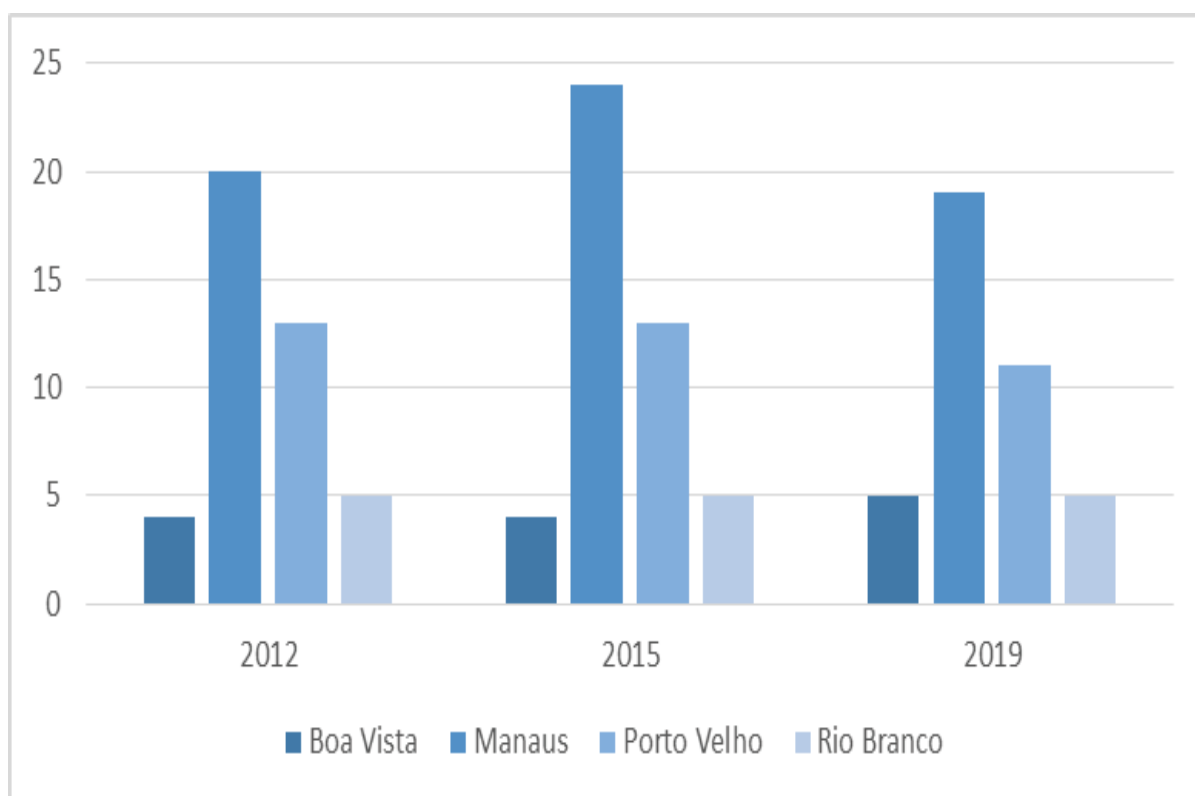
¹⁶⁷ BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2021. 206 p. : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>.

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), no ano de 2020, que embasam os estudos de estruturação do Hospital de Emergência e Urgência do Estado de Rondônia a partir de informações levantadas e disponibilizadas pela SESAU e demais órgão envolvidos e obtidas pela FESPSP.

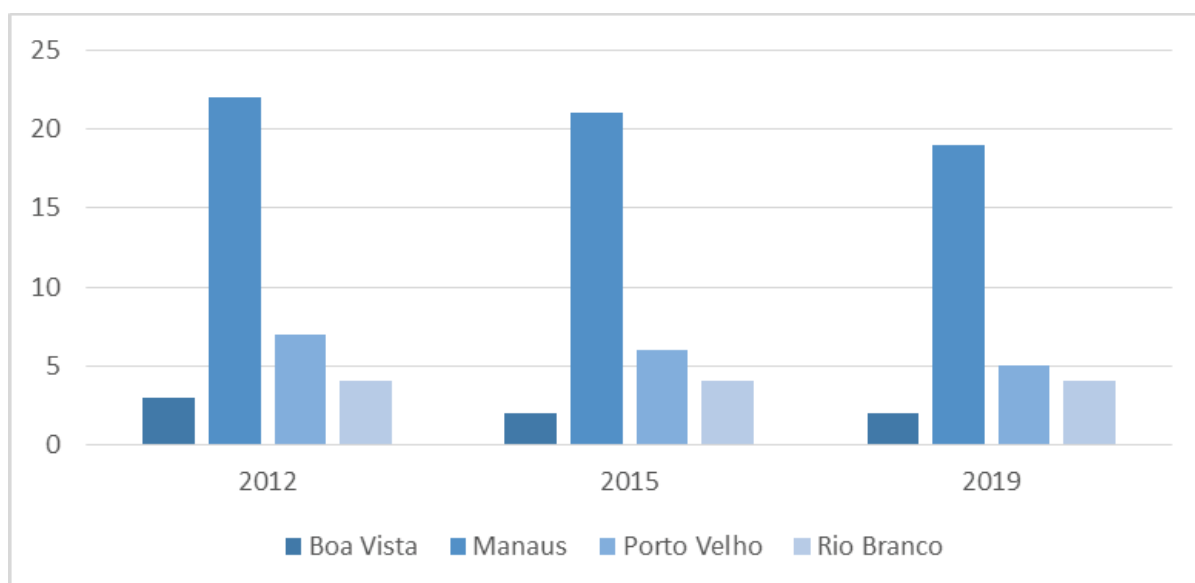
Esses dados abordam a infraestrutura básica de saúde do Estado de Rondônia, uma população estimada para abril de 2020 em 1.791.556 pessoas, em seus 237.765 km² de área. Esses dados foram obtidos diretamente pela Secretaria Estadual de Saúde - SESAU-RO e, evidenciam a estrutura da política pública estadual de saúde e a estrutura organizacional respectivamente.

Neste sentido, cabe destacar os dados obtidos da capital do Estado de Rondônia, Porto Velho, quanto a quantidade de hospitais (especializado e geral), do período de 2012 a 2019, o gráfico 4 e 5, apresenta uma diminuição nos hospitais gerais.

Gráfico 4 - Hospitais Gerais

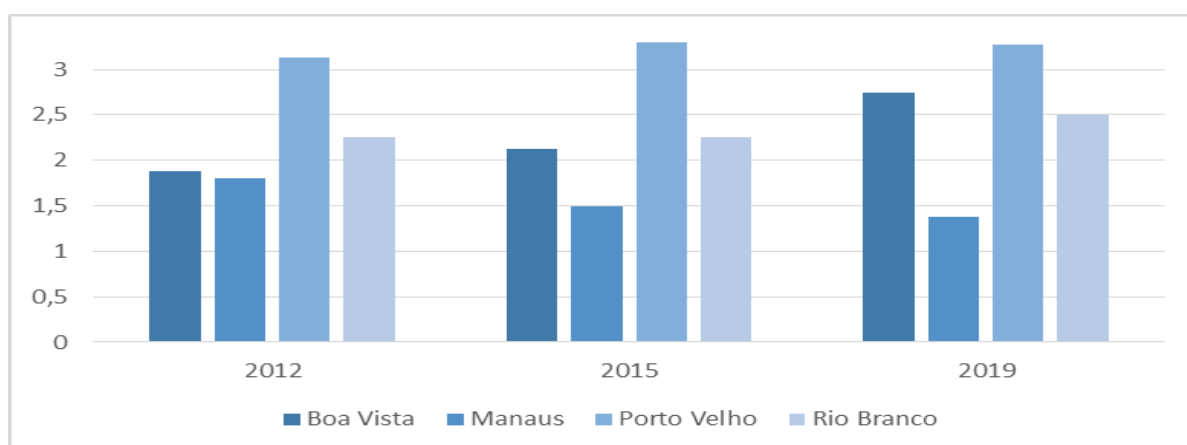


Fonte: Datasus. Elaboração FESPSP.

Gráfico 5 - Hospitais Especializados

Fonte: Datasus. Elaboração FESPSP.

Ademais, o gráfico 6 mostra a quantidade de leitos por grupo de mil habitantes e a quantidade de médicos por mil habitantes.

Gráfico 6 - Leitos Hospitalares por 1000 habitantes

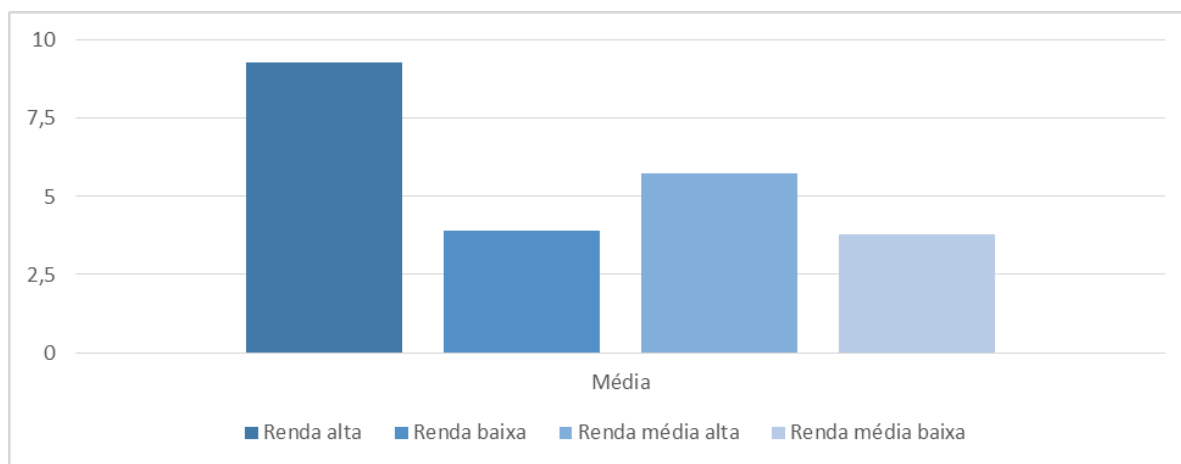
Fonte: Datasus. Elaboração FESPSP.

Apesar de Porto Velho apresentar dados maiores em relação às outras cidades, verifica-se, contudo, que o número de leitos hospitalares é insuficiente, considerando que a população de Porto Velho, possui em média, 520 mil habitantes.

Além da apresentação dos dados acerca dos leitos hospitalares e

população, outro indicador bastante importante é a quantidade de médicos para a população. O gráfico 7 apresenta a média de médicos para 1.000 (mil) habitantes das cidades analisadas.

Gráfico 7 - Média da Razão entre Médicos por 1000 habitantes para cada grupo de renda



Fonte: Datasus. Elaboração FESPSP.

Verifica-se que Porto Velho saltou da terceira para a primeira posição em sete anos, sendo visível o aumento significativo do número de médicos.

Ante o exposto, podemos constatar que a necessidade na melhora quantitativa em relação a quantidade de leitos e médicos oferecidos para a população, uma vez que a melhoria na infraestrutura de saúde possui um importante papel na melhoria da qualidade da oferta física disponibilizada para a população.

Desse modo, uma infraestrutura apropriada com a implantação de instalações destinadas a serviços da área da saúde alinhado com uma articulação entre os entes federativos, contribui significativamente para o fornecimento de serviços de qualidade, uma vez que os recursos destinados à saúde serão destinados de modo eficiente.

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

3.1 DA NECESSÁRIA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

O terceiro capítulo analisará os instrumentos à disposição dos entes com a finalidade de alcançar a melhora na infraestrutura de saúde, com destaque as transferências obrigatórias, voluntárias e fundo a fundo, bem como os acordos de cooperação com organismos internacionais.

No Brasil, tradicionalmente, os recursos e a capacidade de execução distribuem-se desigualmente entre as unidades federativas, por essa razão o sistema de cooperação deve procurar dotar cada uma delas com as condições mínimas necessárias para desempenhar seu papel dentro da estrutura federativa. Essas desigualdades regionais presentes no país caracterizam a forte assimetria existente no federalismo brasileiro, como afirma Anastasia¹⁶⁸:

O federalismo brasileiro assimétrico encontra-se diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os estados-membros. As perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaças para o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica menor desenvolvimento institucional.

Dessa forma, o federalismo brasileiro assimétrico presente entre os estados federados e entre as regiões brasileiras demonstra que as instituições políticas atuais contemporâneas não são capazes de realizar as normas constitucionais a fim de abrandar as desigualdades e assimetrias entre a população brasileira, os entes federados e as regiões do país.

¹⁶⁸ ANASTASIA, Fátima. **Federalismo e Relações Intergovernamentais**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2007, p. 225-242.

O federalismo cooperativo no Brasil, detém um objetivo especial, a redução das desigualdades regionais, nos termos do artigo 3º, inciso III, da Constituição¹⁶⁹, que constatamos o preceito basilar do regionalismo característico da nossa forma federativa. De fato, se a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos da República Federativa do Brasil, seria inconcebível um agir político estatal nos moldes da doutrina liberal, em que cada ente federativo seria plenamente autônomo em sua manutenção e desenvolvimento econômico e social.

Os objetivos definidos no artigo 3º da Carta de 1988 são os próprios “fins da sociedade brasileira”¹⁷⁰, tendo em vista, o caráter regionalista do nosso federalismo é um pressuposto político-jurídico do próprio Estado brasileiro. Além disso, é preciso evidenciar, conforme ressalta Lenio Streck¹⁷¹, que “princípios são normas e tem um sentido deontológico”, “apontam para uma mudança no status quo da sociedade”, “instituem o mundo prático no direito”. Afinal, não podemos nos esquecer da normatividade dos princípios, por tudo que já produziram.

O próprio texto constitucional é rico em preceitos que dirigem o agir político estatal nesse sentido de redução das desigualdades regionais. Pretende-se, a partir desse cenário, criar uma rede de cooperação entre os níveis de governo. Neste sentido, o art. 21, como já mencionado, dispõe que compete à União elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social¹⁷².

O artigo 23 da CRFB/88¹⁷³ no que tange às competências executivas, estabeleceu-se a ação conjunta dos entes sem delimitação específica do papel de cada qual, o que tem sido feito de maneira esparsa pela Constituição Federal ou por

¹⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁷⁰ STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 167.

¹⁷¹ STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 37 e 57.

¹⁷² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁷³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

meio de legislação federal, a depender da matéria tratada.

A partir do artigo 23 da CRFB/88, que estabelece especificamente as competências comuns entre os entes federados, não há uma definição clara de quais matérias ficarão a cargo de que entes, a apenas a referência do que “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.” Assim, desde a promulgação da atual Constituição, vem-se constituindo toda uma prática de federalismo cooperativo no Brasil.

Ressalta-se que o artigo 43 da CRFB/88¹⁷⁴ estabeleceu a articulação, pela União, de ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, objetivando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Frisa-se ainda que a Lei maior reconheceu a assimetria do Federalismo brasileiro e, objetivando alcançar um equilíbrio, introduziu dispositivos que destinam à redução das desigualdades, como é o caso dos artigos 23, 43 e 151 da Carta Magna.

Para Tavares¹⁷⁵, o federalismo brasileiro assimétrico:

O federalismo brasileiro assimétrico encontra-se diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os estados-membros. As perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaças para o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica menor desenvolvimento institucional.

De forma geral, o federalismo objetiva instituir a cooperação entre os Entes, de maneira a possibilitar um desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras. Importante ressaltar o estabelecimento, além da distribuição de renda, de outras maneiras de incentivos das mais diversas naturezas, como por exemplo, pode citar os juros especiais, as isenções e reduções de tributos, entre outros.

¹⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁷⁵ TAVARES. Alessandra Schettino. **O federalismo Cooperativo no Brasileiro: o perfil do estado brasileiro segundo a constituição federal de 1988**. 2019 Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

A CRFB/88, entre as várias áreas do território nacional reconheceu a assimetria de fato, e atentou-se no artigo 43, com as regiões em desenvolvimento. Originando então no direito brasileiro as entidades federais como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com o objetivo de promover a aceleração do desenvolvimento de regiões brasileiras.

Nesse sentido, pertinente se faz a observação de Ramos sobre o disposto nos art. 43 e 151:

São preceitos que estabelecem uma cooperação visando a diminuição das desigualdades, o desenvolvimento equilibrado e a criação de regiões. Estabelecem, além da distribuição da receita, outras formas de incentivos. Entre estas encontramos os juros favorecidos, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.¹⁷⁶

Na concepção de Tavares a cooperação prevista na Constituição envolve:

[...] dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal, de forma centralizada, quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo, se dá em nível estadual ou municipal, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade.¹⁷⁷

O artigo 48 estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre planos e programas regionais de desenvolvimento. O art. 159 determina que a União entregue três por cento do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E o art. 165, § 7º, prevê que o orçamento anual da União terá “entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais”¹⁷⁸.

Em suma, o objetivo de redução das desigualdades regionais é nota essencial da forma federativa brasileira. Nesse contexto, existe uma relação

¹⁷⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 175.

¹⁷⁷ TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009, p. 27. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

¹⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

fundamental entre o regionalismo federativo e o princípio da igualdade, o qual, nas palavras do doutrinador Bonavides¹⁷⁹, é “o centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica”. Um adequado equilíbrio regional é condição necessária para uma efetiva concretização dos direitos sociais fundamentais.

No dizer de Bercovici¹⁸⁰: “o federalismo brasileiro, como sistematizado pela CRFB/88, impõe que os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional”. Interesses regionais e nacionais estão profundamente entrelaçados em nossa estrutura federativa constitucional. Mais uma vez, na lição de Bercovici¹⁸¹: “o debate, portanto, não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar, para que se evite o desequilíbrio das condições sociais de vida regionalmente”.

É indispensável entender que, no federalismo cooperativo, deve necessariamente haver espaço para diálogo e deliberação entre as esferas de governo, as quais devem adotar mecanismos de ação conjunta horizontal e vertical.

Diante disso, cabe aos entes realizarem acordos intergovernamentais de ações conjuntas, para que haja “aplicação de programas e financiamento compartilhados, pois as políticas tendem a ser conduzidas por meio da atuação de mais de um nível de governo, de forma independente e coordenada”. Este mecanismo baseia-se em uma decisão voluntária de todos os entes da federação.¹⁸²

Assim, cooperação no atendimento à saúde pública se dá por intermédio de instrumentos criados tanto a nível constitucional quanto pela legislação infraconstitucional.

¹⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 376.

¹⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. (coord.). **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.8 a 2008.

¹⁸¹ BERCOVICI, Gilberto. (coord.). **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008.

¹⁸² TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

A forma de cooperação mais estável e isonômica criada foi as transferências constitucionais obrigatórias. Tal instrumento consiste no repasse de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, para fins de suprirem suas necessidades no atendimento à saúde da população nele residentes.

Por se tratar de uma rede regionalizada, as particularidades populacionais são levadas em conta para fins de se estabelecerem os valores dos repasses. Quer dizer, não importa o tamanho geográfico do ente federado, e sim a população nele residente, sendo de expressivo caráter isonômico tal metodologia.

Além das transferências obrigatórias, do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República, a União realiza transferência fundo a fundo para os Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de auxiliar esses entes em relação as ações e serviços de saúde.

Outro tipo de repasse comumente utilizado são as transferências voluntárias, as quais, como deduz-se do próprio nome, são realizadas em caráter não obrigatório pelos entes federados que realizam tais transferências.

A conceituação legal de tal transferência vem estabelecida no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)¹⁸³, sendo que tal dispositivo disserta ser a transferência voluntária:

[...] entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Ressalte-se que a parte final do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸⁴ estabelece que os repasses destinados ao Sistema Único de Saúde não podem ser considerados transferências voluntárias. Entretanto, tal leitura deve ser

¹⁸³ _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁸⁴ _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

feita tendo em vista o teor dos artigos 196 a 198 da CF/88, sendo certo que as transferências já fixadas em âmbito legal ou constitucional ao SUS não podem ser enquadradas como transferências voluntárias¹⁸⁵.

3.1.1 Das transferências obrigatórias como mecanismo de equilíbrio

Como dito na gênese do tópico anterior, a forma de cooperação mais estável e isonômica criada foi a transferência constitucional obrigatória. Tal tipo de transferência extrai sua natureza do próprio pacto federativo. Para tanto, a União, por intermédio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), carrega recursos oriundos da arrecadação federal aos demais entes, mediante a aferição de critérios estabelecidos em lei, levando-se em consideração a população e outros fatos.

Cumprindo o mister constitucional, foi editada a Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989¹⁸⁶, a qual estabeleceu as normas e percentuais a serem utilizados pela União para fins de repassar recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em linhas simples, os percentuais de repasses aos Estados são feitos tendo como base o fator representativo da população, o qual corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos, bem como o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita, o qual corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas

¹⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁸⁶ Brasil. Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2062%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989&text=Estabelece%20normas%20sobre%20o%20c%C3%A1lculo,Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

as entidades¹⁸⁷.

Nota-se que o legislador nacional se valeu de critérios objetivos para fins de se estabelecer os percentuais a serem repassados pela União aos Estados, o que denota a necessidade de se manter o equilíbrio entre os entes estaduais, sem que determinado ente seja privilegiado por sua eventual maior participação econômica em detrimento de estados com menor participação no PIB.

No mesmo sentido foi a regulamentação do Fundo de Participação dos Municípios, sendo que o artigo 3º Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989¹⁸⁸, estabeleceu que ficariam mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE.

Os “atuais critérios” de que trata o artigo¹⁸⁹ supracitado são estabelecidos no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e no Decreto-Lei nº 1.881/1981.

Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE divulga estatística populacional dos Municípios, ao passo que o Tribunal de Contas da União, com base em tal estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios e os valores a serem transferidos a cada um dos entes municipais.

Vê-se que a maior preocupação do legislador foi não criar situações anti-isonômica entre os entes subnacionais.

¹⁸⁷ Artigo 2º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.

¹⁸⁸ Brasil. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2062%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989&text=Estabelece%20normas%20sobre%20o%20c%C3%A1lculo,Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

¹⁸⁹ Brasil. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2062%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989&text=Estabelece%20normas%20sobre%20o%20c%C3%A1lculo,Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

Tal preocupação restou salutar para mitigar, como dito, eventuais favorecimentos aos ditos “entes ricos” - Estados e Municípios que exercem elevada importância no PIB nacional - em detrimento de entes com menor arrecadação própria.

A título de exemplo, o Estado de Rondônia, no ano de 2021, recebeu a título do FPE, o valor de R\$ 2.858.884.173,94 (dois bilhões oitocentos e cinquenta e oito milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil cento e setenta e três reais e noventa e quatro centavos).¹⁹⁰

Já os Municípios do Estado de Rondônia, no mesmo ano de 2021, receberam quantia de R\$ 1.025.263.759,83 (um bilhão, vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e três centavos) a título de FPM¹⁹¹.

Certo é que vários Estados e Municípios conseguem manter o mínimo do atendimento em saúde com base nos recursos públicos que ingressam em seus cofres por intermédio das transferências obrigatórias.

Em uma passagem da decisão exarada pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, quando da análise de pleito da União feito no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 984/DF, o referido Ministro discorreu, com maestria, sobre a partilha do produto da arrecadação de impostos federais aos Estados e Municípios, a título de participação do FPE e FPM. O magistrado da Corte Suprema acentuou que¹⁹²:

[...] partilha do produto da arrecadação dos impostos federais, por sua vez, foi novamente ampliada com a Constituição de 1988, inclusive como forma de promover a autonomia financeira dos entes menos favorecidos economicamente. Estabeleceu-se, inicialmente, que 47% do produto da

¹⁹⁰ BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-constitucionais-por-unidade-da-federacao/2021/114?ano_selecionado=2021. Acesso em: 07 de julho de 2022.

¹⁹¹ BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

¹⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984**. Distrito Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352216592&ext=.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2022.

arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, assim como do Imposto sobre Produtos Industrializados, seria destinado aos estados e municípios, por meio dos respectivos Fundos de Participação.

Entretanto, uma crítica ao referido sistema de repartição tributária deve ser feita.

Como dito acima, os tributos que compõem o FPE e FPM são parcelas da arrecadação da União sobre o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI).

Ocorre que a União, nos últimos anos, com vistas a promover determinados incentivos econômicos, promoveu à constante redução do IPI para determinados produtos, o que gerou, por via de consequência, a diminuição dos repasses a título de FPE e FPM.

Lado outro, a União promoveu ao aumento de alíquotas de tributos que não compõem a repartição de receitas do FPE e FPM, quais sejam, as contribuições sociais e contribuições residuais. Quer dizer, a arrecadação da União sofreu acréscimo ante o aumento das alíquotas das contribuições sociais e residuais, ao passo que os tributos que compõem o FPE e FPM, em especial o IPI, sofreram decréscimo arrecadatório.

Sobre tal situação, transcrevo abaixo o teor de trecho da decisão do Ministro Gilmar Mendes na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 984/DF¹⁹³:

Observa-se, então, que, se, de um lado, o constituinte desenhou um quadro fiscal fortemente descentralizado quanto aos impostos; de outro, deixou nas mãos da União, livres de qualquer partilha de arrecadação, outra espécie tributária: as contribuições, especialmente as sociais.

Progressivamente, o governo federal viu-se induzido a lançar mão dessa espécie tributária, quer pelas facilidades de seu regime de instituição, livre da aplicação de boa parte dos princípios tributários, quer pela não obrigatoriedade de partilha das receitas geradas, ao contrário do que ocorre com os impostos.

Essa tendência, no entanto, trouxe efeitos perversos. No plano econômico e fiscal, a ampliação do financiamento do setor público brasileiro, por meio de contribuições, pode ter sido responsável por efeitos perversos, como o

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984**. Distrito Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352216592&ext=.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2022.

ganho de complexidade do sistema tributário, a centralização fiscal e a elevação da carga tributária.

A União não pode fazer uso de seu poder legislativo e esvaziar o poder tributário dos Estados fora das hipóteses previstas na Constituição, tomando medidas que afetem a efetividade da existência do próprio federalismo cooperativo.

Vê-se que tal situação afeta sensivelmente o princípio cooperativo que deve nortear os repasses constitucionalmente previstos, sendo salutar a mudança de direção para fins de equalização - e, quem sabe, mudança da forma de composição - do FPE e FPM, visando ao aumento da cooperação entre os entes políticos que compõem a República Federativa do Brasil.

Além das transferências de que tratam o FPE e o FPM, há também outras transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal, a exemplo do IPI exportação, a CIDE combustíveis, o ITR dentre outros, os quais são repassados pela União aos demais entes federativos.

Em âmbito estadual, destaca-se que pertencem aos municípios cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios, o que também se caracteriza como um instrumento de transferência obrigatória que equaliza a divisão do IPVA com base nos veículos registrados na circunscrição do município.

A par das já mencionadas no presente tópico, vemos que as transferências constitucionais obrigatórias se mostram o instrumento federativo de eventual redução de desigualdades ante a distribuição de recursos tributários auferidos pelos entes federados, quer dizer, os entes que mais arrecadam - União e Estados - passam a dividir seus recursos com os entes de menor arrecadação, em nítida justiça social.

Tal mecanismo de distribuição de recursos ante os entes federativos já existia previamente à Constituição Cidadã de 1988, mas tal sistema distributivo foi sensivelmente modificado com vistas a se alcançar os objetivos nos quais foram constituída a República Federativa do Brasil, quais sejam, (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e

regionais; e (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme preconiza o artigo o artigo 3º da Constituição Federal¹⁹⁴.

3.1.2 Das transferências voluntárias à luz do federalismo cooperativo

As transferências voluntárias podem ser conceituadas como os recursos financeiros repassados pela União aos Estados e Municípios, bem como pelos Estados aos Municípios e entidades, em decorrência da celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum entre os partícipes.

Rememorando a conceituação legal de tal transferência vem estabelecida no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)¹⁹⁵, temos que tal transferência se conceitua da seguinte forma:

[...] entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Em outras palavras, a transferência voluntária é a entrega de recursos a outro ente federado, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal, a exemplo da transferência obrigatória tratada no tópico anterior.

Diferentemente das transferências constitucionais obrigatórias, as transferências voluntárias de recursos necessitam de apresentação de propostas dos convenientes às concedentes, ou seja, o ente federativo que desejar receber recursos de outro ente deverá apresentar um projeto - que pode ser uma obra de engenharia, compra de bens, etc. - visando à captação de recursos do potencial ente concedente. Assim, as transferências voluntárias mostram-se o principal

¹⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

¹⁹⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

instrumento por meio do qual as políticas públicas conseguem se materializar e tornar efetivos os direitos fundamentais em nosso modelo de federalismo cooperativo.

Nos dizeres de Dallaverde¹⁹⁶, as transferências voluntárias:

[...] integram o conjunto de instrumentos de nosso federalismo cooperativo que permitem viabilizar a busca da redução das desigualdades regionais, especialmente as de caráter social, como saúde e educação, e econômico, bem como o fomento ao desenvolvimento nacional, em consonância com os objetivos fundamentais da nossa república federativa. Reduzem a assimetria de nosso federalismo, equalizando as diferenças regionais, e tornando possível uma descentralização que atribui aos municípios tarefas que, sem as transferências, não disporiam de recursos capazes de executá-las. Fortalecem o princípio da subsidiariedade, de forma a possibilitar que os entes descentralizados atendam de forma mais eficiente os interesses de sua comunidade.

Tal ferramenta - a transferência voluntária de recursos - permite viabilizar a busca pela redução das desigualdades regionais, especialmente as de caráter social, tais como a saúde e educação e de caráter econômico, bem como o fomento ao desenvolvimento nacional, em conformidade com os objetivos fundamentais da república.

A transferência voluntária busca, também, reduzir a assimetria existente em nosso modelo de federalismo, equalizando as diferenças regionais e, também, tornando possível uma descentralização de recursos, a qual atribui aos municípios tarefas que, sem tais transferências, acabariam por não dispor de recursos capazes de executá-las.

Em que pese a importância das transferências voluntárias, percebe-se que há grande lacuna legislativa sobre o tema, sendo poucas as legislações que visam regular tal modalidade de repasse de recurso, mostra claro o quão omissa é o ordenamento jurídico brasileiro sobre tal matéria.

Em âmbito federal, a Presidência da República editou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

¹⁹⁶ DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. – São Paulo: Blucher, 2016 p.10.

Em compasso com o Decreto nº 6.170/2007, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, estabeleceu normas e procedimentos para fins de cumprimento quanto ao teor do decreto retro citado.

Nota-se que não há lei nacional regulando o tema para fins de dar maior sustentáculo normativo às transferências de recursos de forma voluntária.

Ante tal situação, considerando que o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 possuem sua aplicação limitada às transferências voluntárias da União, o Estado de Rondônia editou sua normativa para sanar a lacuna legislativa em âmbito estadual.

Para tanto, o ente retro citado regulamentou as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta por intermédio do Decreto nº 26.165, de 24 de junho de 2021.

O convênio, na definição do inciso I, do § 1º, do artigo 1º, do Decreto nº 26.165, de 24 de junho de 2021¹⁹⁷, exarado pelo Estado de Rondônia, consiste:

[...] consiste no “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros, repasse de bens ou serviços, e tenha como partícipe, de um lado, Órgão ou Entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, do estado de Rondônia e, de outro, Órgão ou Entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, de outros Estados ou Municípios, visando a execução de Programa de Governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Em tal normativa, são estabelecidos os procedimentos para fins de repasses de recursos aos entes públicos, notadamente a documentação necessária para tanto, dando ênfase ao plano de trabalho que deverá ser apresentado pelo interessado que desejar receber recursos estaduais para a consecução de objetivos em comum.

Em que pese o pouco tempo de vigência, o Decreto nº 26.165, de 24 de

¹⁹⁷ RONDÔNIA. Decreto nº 26.165, de 24 de junho de 2021. **Regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Rondônia e revoga o Decreto nº 18.221, de 17 de setembro de 2013.** Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/DEC26165%20-%20COMPILADO.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

junho de 2021, mostrou-se uma ferramenta importante no repasse de recursos do Estado de Rondônia aos municípios que compõem o aquele ente, principalmente no que diz respeito aos repasses de recursos para fins de realização de melhorias na infraestrutura da rede municipal de ensino, das estradas municipais, hospitais locais etc.

Em se tratando de volumes de recursos voluntários repassados, no exercício de 2021, a título exemplificativo, a União transferiu ao Estado de Rondônia o montante de R\$ 1.386.565.000,90 (um bilhão, trezentos e oitenta e seis milhões quinhentos e sessenta e cinco mil reais e noventa centavos)

Já o ente estadual supracitado, no ano de 2020, transferiu aos Municípios, a título de recursos voluntários, o montante de R\$ 243.033.200,69 (duzentos e quarenta e três milhões, trinta e três mil e duzentos reais e sessenta e nove centavos).¹⁹⁸

Sobre o objeto que poderá ser executado com recursos oriundos de transferências voluntárias, as legislações federais e a do Estado de Rondônia proíbem a utilização dos recursos auferidos de tais transferências não poderão ser utilizados pelos beneficiários com gastos de pessoal, pois tais tipos de gastos apontam a primeira impressão de saúde financeira dos entes federados.¹⁹⁹

Tal restrição mostra-se de tão grande importância que é a única prevista no texto constitucional para fins de impossibilidade de serem repassados recursos voluntários a outro ente federativo. Nesse sentido, abaixo cita-se o teor do inciso X, do artigo 167, da Carta Cidadã²⁰⁰:

Art. 167. São vedados: [...]

X - A transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal

¹⁹⁸ RONDÔNIA. Contabilidade Geral do Estado de Rondônia. **Sistema Netdiver**. 2021. Acesso em: 08 de julho de 2022.

¹⁹⁹ DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. – São Paulo: Blucher, 2016 p.10.

²⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portanto, como meio de alcance dos objetivos da República Federativa do Brasil, o federalismo cooperativo mostra-se alcançável com o incremento na política pública de transferências voluntárias aos entes de base (Estados e Municípios), pois tais entes são os que executam a maior parte do atendimento à população, notadamente nos campos de saúde, educação, segurança pública dentre outros.

3.1.3 Das transferências fundo a fundo para custeio dos serviços de saúde

Como visto no capítulo anterior, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou estabelecido que o Sistema Único de Saúde (SUS) seria financiado por todas as esferas de governo, mas foi a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990), assim como as diversas normas e portarias complementares editadas a partir de 1990, as normas responsáveis, no âmbito nacional, por diferenciar o papel dos gestores da saúde nas três esferas de governo.

Nesse panorama, a União assumiu papel relevante dentro do Sistema Único de Saúde, sendo seu principal financiador.

A referida lei em seu art. 33 prevê:

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde. (...)

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei.

Surgiu desse dispositivo a figura das transferências fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único de Saúde, caracterizadas pelo repasse por meio da descentralização de recursos consignado no orçamento do Ministério da Saúde para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal.

Sobre a transferência fundo a fundo, importante trazer à baila algumas

informações constantes do Manual da Controladoria-Geral da União:²⁰¹

Transferências Fundo a Fundo: As transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde.

O Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994 estabeleceu as condições e as formas para viabilizar as transferências fundo a fundo, de recursos do Fundo Nacional de Saúde, para cobertura dos serviços e ações de saúde a serem implementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere e segundo critérios.

No mesmo sentido, o artigo 18 da Lei Complementar nº 141/2012 traz a forma como deve ser feita a transferência dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde²⁰²:

Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

Essa modalidade de transferência reforça a necessidade de atuação conjunta, visando a elaboração de políticas adequadas às especificidades regionais, surge assim, as discussões acerca das relações intergovernamentais. Consoante Franzese, "a discussão de relações intergovernamentais é fundamental para observar que a interação entre as esferas de governo vai muito além das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal".²⁰³

²⁰¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Secretaria Federal de Controle Interno: Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais**: Brasília, 2005, p. 25.

²⁰² _____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

²⁰³ FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: <

Neste sentido, são instituídos fóruns de negociação federativa que se tornam o local de uma gestão intergovernamental nas áreas de saúde, incorporando as três esferas de governo nesse processo, a fim de facilitar a articulação entre os atores sociais.

As Normas Operacionais Básicas - NOBs, emitidas pelo Ministério da Saúde, tiveram um importante papel nas fases de implantação e organização do SUS, pontua-se o papel da NOB-SUS 01/1993. Com a edição dessa norma reconheceu-se que os estados e municípios são gestores do SUS, também instituiu o mecanismo de transferência de recursos, além dos fóruns de negociação entre os gestores federais, estaduais e municipais, denominados Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB.

A CIB e a CIT possuem previsão expressa na Lei nº 8.142 de 1990, precisamente no seu art. 14-A, caput e incisos, o qual estabelece que:

Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo:

I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde;

II - definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados; (Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011).

III - fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados.

Nestas Comissões Bipartite e Tripartite os entes federados atuam de forma a programar atividades conjuntas em prol dos serviços de saúde, a fim de caminhar em prol de uma integração efetiva dos sistemas locais de saúde. As CIBs “são fóruns deliberativos e negociais”²⁰⁴, com o objetivo de desenvolver proposta e

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 jun. 2014.

²⁰⁴ NASCIMENTO, Paulo Roberto do. **Espaços de deliberação democrática no SUS e discussão sobre a universalidade de direitos**. 2006. 180f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

acompanhar a implementação de políticas de saúde pública²⁰⁵.

O artigo 2º, inciso IV, do Decreto Federal n. 7.508/2011²⁰⁶, estabelece que as Comissões Intergestores são “instâncias de pactuação consensual entre os entes federativos para definição das regras da gestão compartilhada do SUS”. Verifica-se que as intergestores são ambientes de negociação, importante frisar que essas comissões são reconhecidas legalmente como fórum de negociação e pactuação dos aspectos operacionais do Sistema.

Tais comissões exercem papel fundamental na instrumentalização do direito fundamental à saúde, instituindo aspectos operacionais, financeiros e administrativos e definindo diretrizes sobre integração e organização das ações em saúde nos níveis municipal e estadual.

As transferências realizadas pelo Ministério da Saúde para os entes federados, que representam a contrapartida da esfera federal no financiamento do SUS, não desobrigam os Estados, Distrito Federal e Municípios de aplicar o mínimo de receitas próprias em saúde.

3.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE PÚBLICA²⁰⁷

A facilidade de deslocamento de pessoas, capital e mercadorias faz com que alguns vírus também viagem de forma acelerada, aumentando a disseminação de doenças. Em 2003, uma síndrome respiratória aguda grave conhecida como SARS, provocou pânico ao se espalhar pela Ásia e chegar ao Canadá em 7 (sete) meses. Em 2006, na Indonésia, a gripe aviária acendeu o sinal de alerta da Organização Mundial da Saúde (OMS), para a possibilidade de uma pandemia da

²⁰⁵ DALLARI Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito sanitário**. São Paulo: Ed. Verbatim, 2010.

²⁰⁶ BRASIL. Decreto Federal n. 7.508, de 28 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 29 de junho de 2021.

²⁰⁷ Este item contém excertos adaptados e revistos do artigo: ANDRADE, Maxwell Mota de. **Acordo de Cooperação Técnica Multilateral como instrumento de enfrentamento e mitigação da crise sanitária provocada pela COVID-19 no âmbito do Estado de Rondônia**. In: Carla Piffer; Denise S. S. Garcia. (Org.). *Globalização e Transnacionalidade: Reflexos nas dimensões da sustentabilidade*. 1ed.: , 2020, v. , p. 249-269.

doença. Três anos depois, no México, foi registrada a ocorrência de um novo tipo de gripe causada pelo vírus Influenza tipo A/H1N1, também conhecida como gripe suína, que se alastrou rapidamente pela América do Norte e Espanha.²⁰⁸

Em 30 de janeiro de 2020, o surto da doença causada pelo novo Coronavírus (covid-19), foi reconhecido pela OMS como uma emergência de saúde pública de importância internacional, o mais alto nível de alerta da organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada como uma pandemia.²⁰⁹

A propagação do referido vírus começou no interior da China, na cidade de Wuhan e em poucos meses paralisou o mundo. O que se observa, portanto, é que atualmente os eventos que ocorrem no interior de um determinado país refletem necessariamente nos demais países ao redor do mundo.

Em relação às consequências da globalização sobre a saúde Paulo Buss²¹⁰, com muita propriedade, pondera que:

Uma destacada faceta das consequências da globalização sobre a saúde é a possibilidade da transnacionalização das doenças transmissíveis, particularmente as novas e as reemergentes. Com as facilidades das viagens internacionais e a difusão do comércio em escala planetária, uma série de microorganismos podem ser rapidamente transportados, através de pessoas, animais, insetos e alimentos, de um país a outro e de um ponto a outro do globo. Exemplos recentes são as difusões da SARS, do vírus da dengue e da gripe aviária. A transmissão interpessoal das febres hemorrágicas virais, como os casos recentes das febres Marburg e Ébola, na África, apresentam grande potencial epidêmico, facilitado pelos rápidos deslocamentos em viagens aéreas internacionais, o que aponta para a necessidade e a importância do reforço das redes globais de diagnóstico e vigilância em saúde, operadas pela OMS e parceiros ao redor do mundo.

E, em casos como a pandemia da covid-19 deve-se considerar a inafastável influência da globalidade que, a seu turno, significa dizer que a

²⁰⁸ SAÚDE GLOBAL. **Doenças da Globalização**. 2015. Disponível em: <<https://saudeglobal.org/2015/02/05/doencas-da-globalizacao/>>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha Informativa sobre COVID-19**. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

²¹⁰ BUSS, Paulo Marchiori. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Volume: 12, Número: 6, Publicado: 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600019>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

sociedade mundial, ao menos considerando a ideia de espaços isolados, se tornou fictícia. Nenhum país – muito menos grupo de pessoas – pode se isolar uns dos outros. Dessa maneira, a globalização se entrecruza com as diversas formas econômicas, culturais e políticas; podendo ter impactos positivos e negativos, sobretudo, sobre a saúde das pessoas e os sistemas de saúde.

Para Anthony Giddens²¹¹:

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores - tais como dinheiro mundial e mercados de bens - operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão. O resultado não é necessariamente, ou mesmo usualmente, um conjunto generalizado de mudanças aluando numa direção uniforme, mas consiste em tendências mutuamente opostas. A prosperidade crescente de uma área urbana em Singapura pode ter suas causas relacionadas, via uma complicada rede de laços econômicos globais, ao empobrecimento de uma vizinhança em Pittsburgh, cujos produtos locais não são competitivos nos mercados mundiais.

Este quadro desafiante imposto pela globalização, também impõe a necessidade, não apenas de ações locais e isoladas, mas de uma especial sensibilização também globalizada, que contribua com a internalização de novas práticas e atitudes, principalmente nas ações do Poder Público.

Paulo Márcio Cruz²¹², atribui à Ulrich Beck, o termo “Pensar Globalmente e Agir Localmente”⁴. Assim, a ideia de considerar o todo – o mundo globalizado – nas políticas públicas implementadas deve ser medida que se impõe, já que ações isoladas podem ter sua eficácia comprometida.

Em resposta a essa realidade, em de 26 de fevereiro de 2015 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 85, que entre outros dispositivos acrescentou o artigo 219-A à Constituição Federal vigente, permitindo a celebração

²¹¹ GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**; tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991, p. 60-61.

²¹² CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. Itajaí: Univali, 2014, p. 169.

de instrumentos de cooperação para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação. Essas atividades, por óbvio, também se estendem à saúde e infraestrutura, existindo, inclusive, a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde do Ministério da Saúde.²¹³

E, assim, a cooperação técnica multilateral, entre um ente subnacional e um organismo internacional, pode ser uma alternativa, juridicamente viável e disponível, para ampliar a infraestrutura de saúde disponível à população.

Fundamentado nesse raciocínio, Wunsch²¹⁴, em conteúdo publicado na Revista Consultor Jurídico, no dia 12 de abril de 2020, explica que:

Existem inúmeras justificativas para o direito à saúde impulsionar a cooperação em direitos humanos entre as nações. Em primeiro lugar, porque atualmente muito se discute sobre o direito à saúde e, como acima afirmado, a globalização tende a estabelecer uma "proximidade planetária", na qual o global e o local, o "internacional" e o "doméstico", passam a estar estreitamente ligados e imbricados na prática cotidiana dos indivíduos e, com isso, desencadeiam-se riscos sanitários resultantes da propagação de epidemias, catástrofes como a que estamos vivendo.

Wunsch²¹⁵ destaca que:

No que se refere ainda ao papel do Estado, o que se tem observado é que os países podem obter melhores resultados através da cooperação internacional. Nesse ponto, destaca-se o papel das organizações internacionais, especialmente a OMS, cujo trabalho é importante para a construção de consenso político e para gerar uma ação ampla, sustentada e concertada em defesa da saúde pública. Nessa direção, propõe-se o fortalecimento desses órgãos internacionais buscando ampliar a democracia interna dos mesmos, especialmente da OMS, principal agência da governança da saúde global. Para que a OMS consiga se fortalecer, aponta-se a necessidade de os estados-membros apoiarem a organização com os recursos necessários, fazendo um chamamento especial aos países desenvolvidos, pois a saúde não pode ser vista isoladamente, e sim como um bem da coletividade.

²¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Ciência e Tecnologia** – 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

²¹⁴ WÜNSCH. Marina Sanches. **Cooperação internacional e direitos humanos na pandemia do Coronavírus**. Revista Consultor Jurídico, 12 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/sanches-wunsch-cooperacao-internacional-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

²¹⁵ WÜNSCH. Marina Sanches. **Cooperação internacional e direitos humanos na pandemia do coronavírus**. Revista Consultor Jurídico, 12 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/sanches-wunsch-cooperacao-internacional-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

Os Estados antes vistos isoladamente, passariam a ser visualizados de forma global e local, sempre possuindo o norte do respeito aos direitos humanos.

Nos dizeres de Sylvie Lucas, o sistema de saúde deve ser pensado da seguinte maneira:

Em primeiro lugar, os governos precisam assumir a liderança no desenvolvimento de sistemas de saúde eficazes. Seus esforços devem, contudo, ser complementados por outras partes interessadas. Comunidades locais, organizações da sociedade civil, filantropos, o setor privado, bem como a cooperação internacional, coordenados com os sistemas e prioridades nacionais, são fatores cruciais para obter resultados mais equitativos de saúde²¹⁶ (tradução livre)

A cooperação internacional subdivide-se em cooperação financeira e cooperação técnica. A primeira tem por escopo a obtenção de recursos financeiros de entidades externas, a fim de possibilitar a implementação de ações e projetos²¹⁷. Já a definição de cooperação técnica internacional pode ser obtida na disposição do artigo 10 da Portaria nº 8, de 4 de janeiro de 2017, do Ministério das Relações Exteriores:

Art. 10. O projeto de cooperação técnica internacional caracteriza-se pela promoção, no País, do desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais e em todas as áreas do conhecimento

§ 1º Não se caracterizam como cooperação técnica internacional:

I - atividades exclusivamente assistenciais ou humanitárias, bem como aquelas destinadas à construção de bens imóveis;

II - ações de captação e concessão de crédito reembolsável, próprias da cooperação financeira entre o Governo brasileiro e instituições financeiras internacionais.²¹⁸

²¹⁶ UNITED NATIONS. **Dialogues at the Economic and Social Council**. Achieving the Global Public Health Agenda. 2009, p. 14. Disponível em: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/achieving_global_public_health_agenda.pdf. Acessado em 20 de junho de 2020. "Firstly, governments need to take the lead in developing effective health systems. Their efforts must however be complimented by other stakeholders. Local communities, civil society organizations, philanthropists, the private sector, as well as international cooperation, in line with national systems and priorities, are all crucial factors for better, for more equitable health outcomes".

²¹⁷ PRUDENTE. Juliana Pereira Diniz. Procuradoria-Geral do Estado de Goiás. **Despacho Nº 1562/2019 - GAB** - Processo: 201900001005475. Goiás. 2019, p.3. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Despchos2019/Despacho1562SEI-GAB.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

²¹⁸ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria Interministerial nº 8, de 04 de janeiro de 2017**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_8.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC), a cooperação técnica internacional tem sido um importante instrumento de desenvolvimento para o Brasil, auxiliando assim na promoção de mudanças estruturais nos campos social e econômico brasileiro, com capacitação de instituições nacionais dos três níveis da federação, via compartilhamento de tecnologia e conhecimento.²¹⁹

A cooperação técnica internacional é desenvolvida em duas vertentes: a) a cooperação horizontal (sul-sul), que se dá entre o Brasil e outros países em desenvolvimento; e b) a cooperação recebida do exterior, que pode ser bilateral (com países desenvolvidos) ou multilateral (com organismos internacionais).

Essa conceituação pode ser obtida no Guia da Cooperação Técnica Internacional do Distrito Federal²²⁰:

2.3.1.COOPERAÇÃO HORIZONTAL (SUL-SUL)

A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento. O compartilhamento de experiências e de conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil permite promover o adensamento de suas respectivas relações em distintas dimensões, dentro do marco de uma política externa solidária no campo da cooperação para o desenvolvimento.

2.3.2.COOPERAÇÃO RECEBIDA DO EXTERIOR:

A cooperação técnica recebida do exterior abrange as modalidades bilateral e multilateral e busca promover saltos qualitativos em processos de desenvolvimento do país, a partir da convergência entre os aportes técnicos disponibilizados por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral) e por organismos internacionais (cooperação multilateral), com as capacidades humanas e institucionais presentes nas instituições brasileiras.

Esses arranjos de cooperação técnica internacional são diferentes dos convênios realizados pela Administração Pública. Veja, estes são amparados pelo artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993²²¹, e aqueles, por um conjunto

²¹⁹ BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileiraCooperacao>>. Acesso em 12 de junho de 2020.

²²⁰ Brasil. Secretária de Estado de Planejamento, **Orçamento e Gestão. Guia de Cooperação Técnica Internacional Distrito Federal**. Brasília. 1º Edição. 2018, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/GuiaDeCooperacaoTecnicaInternacional-GDF.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

²²¹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

de regras de Direito Internacional que se harmonizam com o que dispõe a retro citada lei, conforme Acórdãos nº 946/2004 e nº 1.339/2009, ambos do Tribunal de Contas da União.

Em âmbito Federal, 2 (dois) atos normativos regem a cooperação técnica: o Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004²²², que dispõe sobre os procedimentos para a celebração de atos complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de acordos básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais; e a Portaria nº 8, de 4 de janeiro de 2017, do Ministério das Relações Exteriores, que trata das normas complementares sobre a celebração dos referidos atos.²²³

Assim, é bom lembrar que a União é quem detém competência para representar a República Federativa do Brasil nas relações internacionais.

Silva²²⁴ bem distingue e explica essas duas faces da União Federal:

A União, como mencionamos, é entidade de Direito Constitucional, não sendo certo que se caracterize também como pessoa jurídica de Direito Internacional. Isso, às vezes, se diz, tendo em vista que é pela União que a República Federativa do Brasil se representa nas relações internacionais. Isso quer apenas dizer que as relações internacionais do Estado brasileiro constituem matéria de competência exclusiva da União. Os Estados não dispõem dessa faculdade. São os órgãos da União que representam o Estado federal nos atos de direito internacional, porque o Presidente da República (Federativa do Brasil) é a um tempo, Chefe do Estado brasileiro e Chefe do Governo Federal (Governo da União) - Chefe do Poder Executivo da União (art. 2º). Não é, realmente, a União que aparece nos atos internacionais, mas a República Federativa do Brasil, de que ela é apenas uma das entidades componentes.

Em consonância com esse entendimento, a regra expressa do artigo 84,

²²² Brasil. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm. Acesso em: 17 de junho de 2021.

²²³ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria Interministerial nº 8, de 04 de janeiro de 2017.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_8.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

²²⁴ SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 31. ed. Malheiros Editores, São Paulo: 2011, p. 494.

inciso VII, da CRFB/88²²⁵, que atribui ao Presidente da República, aqui sem dúvidas como Chefe de Estado, a competência para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; e o artigo 84, VIII, sobre a celebração de tratados e acordos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Da mesma forma, dispõe o artigo 21, inciso I, atribui à União exclusivamente essa competência.

Na ótica da doutrina internacional, os Estados membros não são sujeitos de direito internacional. Numa visão mais restritiva, são assim considerados os Estados (aqui não como um Estado-membro Federal, mas sim o todo) e as organizações internacionais.

Até mesmo diante da repercussão nacional dos acordos com organismos internacionais, deve-se entender também dentro da competência da União, a celebração de acordos com entes internacionais. Isso ocorre justamente pelo fato do Estado-membro não ter personalidade jurídica internacional.

A lição de Malcom Nathan Shaw traz importantes considerações acerca da personalidade jurídica no direito internacional:

Entretanto, vários fatores devem ser cuidadosamente examinados para que se possa determinar se uma entidade tem personalidade jurídica ou não, e, caso tenha, quais são os direitos, deveres e competências a ela atinentes. A personalidade é um fenômeno relativo, que varia com as circunstâncias. Um dos traços distintivos do direito internacional contemporâneo é o grande número de entidades que dele participam. Entre elas se incluem Estados, organizações internacionais, organizações regionais, organizações não governamentais ou ONGs, empresas públicas, empresas privadas e pessoas privadas e pessoas naturais. Nem todas essas entidades são pessoas de direito, por mais que possam exercer alguma influência no contexto internacional. A personalidade internacional é determinada pela participação no sistema internacional, aliada a alguma forma de aceitação da comunidade. Este segundo elemento depende de muitos fatores diferentes, entre os quais o tipo de personalidade que se trata.²²⁶

Nesse cenário, sem dúvidas, o Ente federativo, à luz do direito brasileiro e da própria comunidade internacional, não possui personalidade jurídica (no âmbito externo) e nem competência internacional. Dito isso, uma conclusão mais

²²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

²²⁶ SHAW. Malcom Nathan. **Direito internacional**, trad. Marcelo Brandão Cipolla (etall.), São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 147.

apressada levaria à imprescindibilidade de uma delegação da União para o Estado celebrar o pretense acordo.

Mas essa possibilidade deve ser afastada. E para tanto não será necessário discorrer sobre o fenômeno da paradiplomacia²²⁷, em que entidades subnacionais representam o Estado nacional, matéria que ainda não está consolidada.

Sendo o Escritório das Nações Unidas de Serviço para Projetos, um organismo operacional das Nações Unidas, a cooperação técnica firmada com o estado de Rondônia é recebida do exterior e multilateral.

O acordo de cooperação técnica multilateral, como explanado no Guia da Cooperação Técnica Internacional do Distrito Federal, pode ser definido como um conjunto de atividades empreendidas por um Ente público em parceria com um Organismo Internacional, com o objetivo de promover mudanças qualitativas ou estruturais, de forma a solucionar problemas específicos ou explorar novos paradigmas de desenvolvimento.²²⁸

De início, deve-se levar em conta que o acordo assinado se embasa na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946 e no Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas; assinado em 29 de dezembro de 1964, respectivamente aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados pela Presidência da República, conforme Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950 e Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966.

Constata-se assim, que a República Federativa do Brasil é signatária dos citados Tratados. Por isso, não há inovação na ordem jurídica no acordo de colaboração celebrado pelo ente federativo, dado o seu objeto de cooperação

²²⁷ Segundo Reinaldo Dias, “a paradiplomacia remete à ideia de paralelismo na atuação diplomática tradicional, em outros termos pode ser considerada como uma extensão da política específica de Estados e municípios”. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-79/um-tema-emergente-nas-relacoes-internacionais-a-paradiplomacia-das-cidades-e-municipios/>. Acesso em 16 de junho de 2020.

²²⁸ Brasil. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. 1º edição. Brasília. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/GuiadeCooperacaoTecnicaInternacional-GDF.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2020.

técnica ali abrangida. A relação jurídica a ser estabelecida com o organismo internacional é meramente acessória, complementar ao que já existe.

No Brasil, as cooperações técnicas internacionais multilaterais são amparadas em Acordos Internacionais firmados entre o governo brasileiro e os organismos internacionais, validados pelo Congresso Nacional e promulgados pelo Presidente da República. Então, os projetos são formalizados por atos complementares ao acordo básico de cooperação, contendo o escopo, a vigência, os resultados esperados e os recursos a serem aportados para a execução do projeto, conforme regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.151/2004²²⁹.

Não por menos, a própria União reconhece que Órgãos e Entes da Administração Indireta Federal podem celebrar acordos complementares diretamente com esses organismos. O que de fato importa aqui é que esses tratados complementares não são submetidos ao crivo do Congresso Nacional, não obstante a regra prevista no artigo 49, inciso I, da Carta Maior.

Além disso, o caso não envolve também uma operação externa de natureza financeira, assim prevista no artigo 52, inciso V, da Constituição Federal. Os próprios informes do sítio eletrônico do Senado Federal trazem luz ao seu conceito:

Operações de crédito externo são empréstimos tomados pela administração pública junto a organismos multilaterais, agências governamentais e bancos privados estrangeiros. As duas principais fontes de financiamento externo são o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).²³⁰

Não há, com efeito, qualquer empréstimo a ser tomado pelo ente federativo. É um acordo em que o ente federado está dispondo de recursos financeiros para alcançar um interesse, em colaboração com o organismo

²²⁹ Brasil. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm. Acesso em: 17 de junho de 2021.

²³⁰ BRASIL. **Revista em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal.** Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/emprestimo-estrangeiro-regras-para-concessao-de-credito-internacional.aspx>. Acesso em: 13 de junho de 2020.

internacional.

O Decreto Federal retromencionado prevê que a celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional depende de prévia aprovação da ABC (artigo 3º)²³¹, mas essa exigência não deve ser entendida como uma afronta à autonomia administrativa da União nos demais entes que pretendam firmar esse tipo de cooperação.

Numa outra ótica, o objeto do acordo firmado por um ente subnacional além de atender ao interesse local trará repercussão de âmbito nacional, já que é um acordo celebrado para concretude de um direito humano. Assim, a União, através da ABC, age em cooperação com os signatários para consecução dos objetivos do acordo de internacional, sobretudo, porque o acordo tem um caráter acessório ao tratado principal celebrado pela República Federativa do Brasil.

Nessa linha, o estado de Rondônia, utilizando esta perspectiva, firmou um acordo de cooperação técnica com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS)²³², com o objetivo de criar condições para que o direito à saúde da população local fosse efetivado mesmo diante de uma pandemia.

O acordo de cooperação firmado tem por objeto as seguintes atividades por parte do UNOPS: contratações de serviços e gerenciamento de contratos de prestação de serviços necessários ao funcionamento Hospital de Campanha de Porto Velho; aquisição de bens diversos, equipamentos de proteção individual, equipamentos médicos, insumos e mobiliário; e, elaboração de plano de transição pós covid-19, com o fito de se adequar as instalações físicas do Hospital de Campanha para uso futuro em um cenário pós-pandemia.²³³

²³¹ Brasil. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm. Acesso em: 17 de junho de 2021.

²³² O UNOPS é um órgão subsidiário da ONU, criado pela Decisão 48/501 de 19 de setembro de 1994, da Assembleia Geral da ONU; como um recurso central para o Sistema ONU em compras, gestão de contratos e outras atividades de desenvolvimento de capacidades, bem como seu valor em fornecer serviços eficientes e competitivos a parceiros nas suas áreas de especialidade.

²³³ RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. **Processo Administrativo nº 0036.142120/2020-28.**

A contraprestação inicial, por parte do estado de Rondônia, foi no importe de USD 2.669.562 (dois milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e sessenta e dois dólares americanos). Tendo em vista a continuidade do estado de calamidade decorrente da pandemia, a Administração estadual, por intermédio do termo aditivo acrescentou à cooperação, em primeiro momento, a monta de USD 4.830.597 (quatro milhões, oitocentos e trinta mil quinhentos e noventa e sete dólares americanos) e posteriormente USD 1.929.019 (um milhão, novecentos e vinte e nove mil dezenove dólares americanos). O valor total dos recursos passou a ser de USD 9.429.177 (nove milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, cento e setenta e sete dólares americanos) e vigência até 31/12/2022.²³⁴

Na experiência do Estado de Rondônia podemos citar as informações inerentes ao Hospital de Campanha de Rondônia, com gestão do organismo internacional, no período de 2020 e 2021 no combate contra a covid-19, obtiveram os seguintes dados, consoante informações repassadas pela Secretária de Estado da Saúde²³⁵.

Tabela 2 – Dados do Hospital de Campanha de Rondônia - 2020/2021

Item	Descrição	2020	2021	Total
I-Quantidade de pacientes atendidos no Hospital de Campanha de Rondônia, durante o período da inauguração até a data de 31/12/2021, para tratamento contra COVID-19;	Nº de internações	804	2257	3.061
II- Taxa de recuperação dos pacientes que receberam tratamento contra COVID-19	Pacientes que tiveram alta ou foram transferidos para outras unidades	84,8%	84%	
	Alta/ Transferência	508	1853	2.361
	Óbito	122	421	543
III- Média de tempo de internações dos pacientes em tratamento;	Média de Permanência	12,9 dias	6,5 dias	
IV- Média da taxa de mortalidade/letalidade dos pacientes que receberam tratamento na unidade.	Taxa de Mortalidade	15,2%	16%	

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde

2020. Acesso em: 05 de junho de 2022.

²³⁴ RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. **Processo Administrativo nº 0036.142120/2020-28.**

2020. Acesso em: 05 de junho de 2022.

²³⁵ RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. **Processo Administrativo nº 0020.076408/2022-38.** 2022. Acesso em: 05 de junho de 2022.

Ademais, ressalto ainda que nas demais unidades de saúde da rede estadual de Rondônia, com base no monitoramento de leitos realizado nas unidades estaduais através do sistema Epimed Solutions, ao longo de todo o período da pandemia em Rondônia até a presente data, foram registradas o total de 11.665 internações de pacientes com diagnóstico confirmado de covid-19 nos hospitais estaduais, com tempo médio de internação de 2,28 dias para pacientes clínicos e 8,04 dias para pacientes em UTI, cujos desfechos hospitalares foram de 69,2% por alta hospitalar, perfazendo uma taxa de letalidade hospitalar específica por covid-19 de 30,8%, considerando tanto internações em leitos UTI quanto leitos clínicos, conforme quadro descritivo abaixo²³⁶.

Tabela 3 – Dados de internação: Leitos clínicos

Item	Descrição
I - Média de tempo de internações dos pacientes em tratamento à COVID-19 - Leitos Clínicos	2,28 dias
I - Média de tempo de internações dos pacientes em tratamento à COVID-19 - Leitos UTI	8,04 dias
II - Média da taxa de mortalidade dos pacientes que receberam tratamento contra COVID-19 nas unidades de saúde do Estado de Rondônia	198,32 por 100.000 hab.
II - Média da taxa de letalidade dos pacientes que receberam tratamento contra COVID-19 nas unidades de saúde do Estado de Rondônia	30,8% - Média Geral (clínicos e UTI) 9,9% - Leitos clínicos 40,4% - Leitos UTI

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde

É visível a melhor eficiência do hospital objeto de cooperação internacional em relação aos demais hospitais estaduais.

O princípio da eficiência acrescentado em nossa Carta Magna foi criado com o objetivo de eliminar toda essa problemática em relação à má qualidade no serviço, já que com esse princípio a finalidade é dar maior praticidade em todos os âmbitos da Administração Pública. Verifica-se, portanto, que o legislador procurou certamente estabelecer parâmetros para a Administração Pública, ou seja, todo aquele que exerce o poder público deverá basear-se em tais princípios ao praticar atos e atividades administrativas.

²³⁶ RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. **Processo Administrativo nº 0020.076408/2022-38**. 2022. Acesso em: 05 de junho de 2022.

Nos dizeres de Moraes²³⁷ acerca do assunto, afirma que:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social [...].

Neste sentido, a partir de então, a eficiência passou a orientar o modelo de Administração Pública brasileira, englobando não apenas a produtividade de quem exerce o cargo ou função, como também a perfeição do trabalho realizado e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico pátrio, vê-se que o acordo de cooperação técnica internacional firmada com organismos internacionais é juridicamente viável, tornando-se um instrumento à disposição dos entes federativos para melhor eficiência da infraestrutura pública de saúde.

3.3 RESPONSABILIDADE FISCAL E O DIREITO À SAÚDE

Lei de Responsabilidade Fiscal, como também é denominada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, veio com a finalidade de proporcionar uma eficiência maior na gestão pública, estando intimamente relacionada com outras três leis de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Reputa-se oportuno informar que tais leis decorrem das disposições constitucionais, desempenhando funções valiosas para a efetivação das políticas públicas do país²³⁸.

Sendo assim, pode-se dizer que a LRF surgiu da necessidade de melhoria na gestão dos recursos públicos, buscando a existência de um instrumento tanto transparente como democrático. Em relação ao controle de finanças públicas, a lei foi implantada com o intuito de mudar o quadro, mostrando aos contribuintes a

²³⁷ MORAES, Germana Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 2004. p. 294.

²³⁸ _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

utilização de recursos. Cabe aqui a observação de Torres²³⁹, acerca da necessidade de uma sociedade marcada pela dependência da ação estatal, dispondo:

Ao contrário da tradição norte-americana, no Brasil o Estado antecedeu a sociedade e a moldou com suas características patrimoniais. Dessa forma temos uma sociedade civil fraca e desorganizada, com insuficientes mecanismos de pressão e vigilância sobre o Estado, em todos os seus três níveis e poderes. [...]

Nesse ambiente adverso, o desenvolvimento dos mecanismos de controle social torna-se muito lento e encontra dificuldades hercúleas, possibilitando ainda hoje que a execução das políticas públicas seja marcada por toda sorte de clientelismo e patrimonialismo, com todos os males que essas práticas oferecem ou potencializam.

Assim, a Constituição Federal de 1988²⁴⁰, em seu artigo 163, previu a edição de lei complementar para tratar de assuntos relativos a Finanças Públicas:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o plano de equilíbrio fiscal recebeu um aliado importante, que permitiu reforçar o manuseio da dívida pública sendo responsável pelo surgimento de uma série de novas implicações para a administração pública, voltada principalmente para a sociedade, sendo agregado dentro de um programa de desenvolvimento autossustentável, o que implica gastar apenas aquilo que as receitas admitirem²⁴¹.

Observa-se que a responsabilidade na gestão fiscal tem como objetivo buscar a correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e

²³⁹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 82-83.

²⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

²⁴¹ NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 157.

legais, propiciando mecanismos que buscam assegurar a observância de parâmetros da sustentabilidade fiscal.

Além disso, é preciso enfatizar ainda que a referida lei proporcionou prevenir os déficits nas contas públicas, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas²⁴².

Neste sentido, Rosa²⁴³ argumenta que:

Esta lei, que regula o art. 163 da CF/88, o qual dispõe sobre os princípios fundamentais e normas de finanças públicas, e o art. 169 da mesma Carta, veio a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e para regulamentar uma série de questões relacionadas à Administração Pública brasileira visando assegurar à sociedade que todas as pessoas jurídicas de direito público interno terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, principalmente, transparente.

A LRF foi introduzida como instrumento primordial para conter os déficits públicos e assegurar o equilíbrio das finanças públicas através de uma gestão fiscal responsável, a LRF objetiva a mudança estrutural do regime fiscal através de um ajuste permanente, introduzindo conceitos de responsabilidade e transparência, servindo de instrumento para tomada de decisões por parte da sociedade.

Outrossim, assevera-se que a LRF resultou em retorno ao fim social, especialmente no que tange mais necessitadas, pois através de uma política pública fiscal eficaz o montante que restar nos cofres públicos, serão direcionada para as políticas públicas que beneficiem a população, no entendimento de Simonetti²⁴⁴.

²⁴² GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná**. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM) Campo Largo – PR, v. 10, n. 1, p. 42, Maio/2011. Disponível em: periodicosibepes.org.br. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

²⁴³ ROSA, N. da S. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de Feira de Santana**. 2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009, p. 50.

²⁴⁴ SIMONNETE, Eliana. **“Gestão Pública na Medida Certa”**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1125:catid=28&Itemid=23. Acessado em: 05 de novembro de 2021.

O trabalho "Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento", do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), constata que os municípios brasileiros têm obedecido aos limites estabelecidos pela norma legal - o que é bom em termos contábeis. Suscita, entretanto, algumas questões. Elas dizem respeito à qualidade dos serviços públicos ou às vantagens obtidas pelos cidadãos após a aprovação da lei, que não traz diretriz de cunho social ou a possibilidade de adoção de políticas compensatórias. A Lei de Responsabilidade Fiscal colabora para o ajuste das contas públicas, sem o qual não haverá condições de ultrapassarmos nossas dificuldades.

Deste modo, o respeito ao limite prudencial gerou novas possibilidades de políticas públicas na saúde, pois o planejamento e o controle, isto é, uma execução orçamentária competente resulta no uso adequado do dinheiro público e desse modo, visa a garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Neste contexto, Campelo²⁴⁵ enuncia acerca da finalidade da lei de responsabilidade fiscal:

Busca a referida Lei, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na gestão fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de abrir espaço para que as atividades administrativas retornem ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo aos idosos, proteção à infância e erradicação da pobreza, surgindo assim o desenvolvimento que a cidadania tanto reclama.

Assim, para que haja uma transparência da ação governamental, esta deve ser praticada de acordo com as novas regras da LRF, impondo uma participação popular, garantindo um retorno social elevado direcionado ao interesse da coletividade, ocasionando uma participação maior da sociedade no que tange ao processo de gestão da administração pública, bem como na execução do desenvolvimento de uma gestão transparente e eficiente voltada principalmente para a sociedade brasileira.

A LRF proporcionou não somente uma mudança normativa, mas sim, uma alteração no comportamento de governantes e governados, resultando no dever de mostrar à sociedade os resultados obtidos, servindo como um instrumento forte e eficaz para introduzir nas práticas de finanças públicas um comportamento mais dinâmico priorizando os interesses da população, principalmente no que se refere aos gastos sociais.

²⁴⁵ CAMPELO, Valmir. **O controle externo e a responsabilidade fiscal**. RTCU, Brasília, ano 34, n. 96, p. 11-18, abr./jun. 2003, p. 13.

Os principais instrumentos de transparência da gestão fiscal estão enquadrados na LRF, são eles: os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Lado outro, o orçamento público é previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988²⁴⁶. Nesse sentido, tem-se:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

As três leis acima em comento norteiam o orçamento público e, através dos planos econômicos e financeiros que se podem garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais, voltado a beneficiar a sociedade presente e futura. É o que se constata do que afirma Barbosa²⁴⁷:

A obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes, é tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes; é fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária.

Frisa-se que a Constituição Federal de 1988 padroniza os instrumentos orçamentários, bem como consolida no ordenamento jurídico brasileiro a obrigatoriedade de atendimento dos chamados princípios e garantias fundamentais inerentes a toda sociedade. Dentro desse rol exemplificativo, destacam-se a saúde, a segurança pública, a educação, entre outros. Diante de um modelo federativo e democrático de Estado, pressupõe-se o exercício dos direitos sociais e individuais.

Nesse contexto, caberá ao Estado atuar visando à concretização de políticas públicas e, para tal, deverá fazer uso responsável dos recursos públicos

²⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

²⁴⁷ BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 30, n. 82. Brasília, out/dez. 1999, p. 253.

arrecadados. Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é o mesmo dinheiro que seria a eles devolvido, em forma de ações estatais em serviços públicos essenciais e investimentos sociais, com a finalidade máxima de tutelar os direitos fundamentais desses cidadãos.

Diante disso, é necessário garantir a concretização desses ideais republicanos, é reservada verba pública cuja aprovação é feita por órgão competente e na qual serão discriminadas as suas destinações. Essa verba, a título de esclarecimento, é o orçamento público. Vê-se que o orçamento público é, portanto, um instrumento dentro do Direito Financeiro com vistas a proporcionar o planejamento e a execução das finanças públicas.

Sua existência está materializada constitucionalmente e por essa razão é que o cabe ao Estado o planejamento de ação voltada para a promoção dos direitos sociais, mediante a racionalização no uso dos recursos, tendo em vista que de fato elas definem o funcionamento do sistema político e que refletem a participação do Estado na Sociedade. Assim, enuncia Fonte²⁴⁸:

É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas. Não é o ponto de chegada, já que é corrente na doutrina e jurisprudência a natureza meramente autorizativa do orçamento, podendo o Executivo simplesmente contingenciar os valores, deixando de efetuar gastos. O resultado final do procedimento, por óbvio, é a real prestação de serviços públicos à população e a edição de atos administrativos voltados a tal finalidade.

Nesse aspecto, é importante evidenciar que, no Brasil, o orçamento vem sendo utilizado como um instrumento de transparência e controle dos atos do gestor público, tendo em vista que a atual contemporaneidade requer do Estado uma atuação eficiente. Desse modo, as leis orçamentárias se manifestam como verdadeiros instrumentos da concretização de interesses públicos, de modo a serem ferramentas ao restringir o gozo irrestrito da discricionariedade e também de fiscalizar os gastos públicos.

Importante salientar que o orçamento público está amplamente conectado com a com a garantia dos direitos fundamentais, pois ao Estado cabe a incumbência

²⁴⁸ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 54.

permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais, o que demonstra a necessidade de uma atividade financeira estatal voltada para a consecução deste objetivo. Neste ínterim, preceitua Torres²⁴⁹:

Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã [...].

Cabe ao Estado através de atuação política a implementação de medidas governamentais que efetivem os direitos fundamentais sociais como o direito à educação, à saúde, ao transporte, à moradia, sem descuidar das questões ambientais constituindo uma “[...] condição material básica para levar uma vida digna, para desenvolver livremente a personalidade e para participar nos assuntos públicos”²⁵⁰.

Cumprir mencionar o papel do governo para com sociedade, no que tange o uso dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependem de ações para sua promoção, assim cabe uma maior responsabilidade dos governos pelo destino e ou aplicações dos recursos públicos. Nesse ínterim, importante colacionar o que afirma Figueiredo²⁵¹ sobre cercear a condição de vida digna quando se nega um direito social:

Será que é possível falar em falta de recursos para a saúde quando existem, no mesmo orçamento, recursos com propaganda do governo? Antes de os finitos recursos do Estado se esgotarem para os direitos fundamentais, precisam estar esgotados em áreas não prioritárias do ponto de vista constitucional e não do detentor do poder. [...].

Certo que caberá ao Estado buscar o equilíbrio entre o que é socialmente desejável, economicamente viável, pois para se falar em efetivação de direitos sociais, exige-se do Estado uma ação positiva, na garantia a proteção à saúde, de

²⁴⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5, p. 499.

²⁵⁰ SARDÀ, Clara Marquet. **Los derechos sociales en el ordenamiento jurídico sueco**: estudio de una categoría normativa. Barcelona: Atelier, 2010, p. 70.

²⁵¹ FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil**: uma visão geral. In: Revista Interesse Público, Belo Horizonte, MG. Ano 09, n.44, jul/ago 2007, p. 52.

modo que os custos são elevados por se tratar de um direito universal, garantido a todos os indivíduos, independentemente de sua efetiva ou potencial utilização.

A saúde é um direito social de todos e um dever do Estado, constata-se que os instrumentos advindos do orçamento público permitem planejamentos orçamentários que pretendam ao atendimento das demandas públicas, isto é, a maneira como o gestor público conduz a gerência de recursos pode impactar os destinos da sociedade. Desse modo, no que tange ao direito social, especificamente ao da saúde, por exemplo, as decisões impactam na vida das pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresentou inúmeras inovações, entre as quais pode-se destacar os ideais de um modelo federalista cooperativo com fins de construir uma sociedade com justiça social, desenvolvida, com erradicação da pobreza e redução das desigualdades existentes, como também apresentou tendências inéditas em nível mundial, como é o caso da autonomia concedida aos Municípios.

Com isso, os papéis desempenhados pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) foram redefinidos e questões de ordem política, administrativa e financeira foram descentralizadas, surgindo a possibilidade do desenvolvimento de um modelo cooperativo de Federação.

Inaugurou-se também um novo período em relação ao direito à saúde, consagrando-o como um direito universal e igualitário, baseado no financiamento público pelos três níveis da Federação.

O artigo 23, II, da Constituição Federal atribui aos três entes federativos o dever de organizar a saúde pública. Desse modo, deve ocorrer ações e serviços a serem organizados de forma regionalizada e hierarquizada, devendo as três esferas de governo atuar de forma articulada e integrada, a fim de promover o acesso universal e igualitário do direito à saúde, a todos os indivíduos residentes em áreas urbanas ou rurais do país.

O adequado funcionamento do Sistema Único de Saúde e as atribuições específicas dos órgãos foram concretizadas a partir da vigência da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as atribuições e funcionamento do Sistema Único de Saúde, bem como a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que trata sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Todavia, em decorrência das desigualdades regionais reconhecidas no próprio texto constitucional e da grande concentração da receita advinda de tributos nas mãos da União, a adequada garantia do direito à saúde por meio de ações e serviços públicos ainda é uma tarefa árdua e complexa.

Apesar dos mecanismos constitucionais de repartição de receitas através das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências fundo a fundo e do grande volume de recursos das transferências voluntárias da União aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e dos Estados aos Municípios, permanece havendo um desequilíbrio federativo que impede a concretização dos ditames constitucionais previstos para o Sistema Único de Saúde.

Os dados retratados na presente dissertação apresentam as desigualdades dos serviços de saúde no país, e o que conseqüentemente resulta nas condições de saúde da população brasileira.

Por outro lado, os direitos sociais são consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto em seu artigo 1º, IV, da Carta Política de 1988 se apresentam através de prestações positivas a serem implementadas pelos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na busca de melhores condições de vida para a população.

A realidade social brasileira não permite omissões e requer que os direitos fundamentais sociais, como o direito à saúde, sejam efetivamente concretizados, dentro de uma responsabilidade fiscal dos entes preconizada pela Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O acordo de cooperação técnica internacional firmado por qualquer dos três entes federativos, com organismos internacionais, é juridicamente viável e pode ser um importante instrumento para melhorar a eficiência da infraestrutura pública de saúde disponibilizada à população.

A proteção do direito à saúde consolidou-se com a Constituição brasileira, a qual é marcada pela busca por uma autonomia que dê aos entes federados condições adequadas para prover suas necessidades sociais, e de outro a constante

e intensa desigualdade regional e a necessidade de colaboração entre os entes federados no sentido de implementação dos objetivos constitucionais.

O presente trabalho não se preocupou em analisar todos os instrumentos de cooperação à disposição dos entes previstos no ordenamento jurídico.

Então, conclui-se que o federalismo cooperativo no Brasil ainda está em evolução, sobretudo, em relação a garantia do direito universal e igualitário as ações e serviços de saúde, tendo em vista a heterogeneidade do meio social brasileiro, tantos em termos econômicos quanto sociais, exigindo um manejo de uma multiplicidade de fatores e agentes, com o objetivo de garantir que cada ente da Federação cumpra com suas competências constitucionais.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**, ED. Forense, Rio de Janeiro, 1995.

ANASTASIA, Fátima. **Federalismo e Relações Intergovernamentais**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2007.

ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. **Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro**. Interfaces Científicas – Direito. Aracaju, v.5, n.2, p.29-36, fev. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/>>. Acesso em: 11 março. 2021.

ANDRADE, Maxwel Mota de. **Acordo de Cooperação Técnica Multilateral como instrumento de enfrentamento e mitigação da crise sanitária provocada pela COVID-19 no âmbito do Estado de Rondônia**. In: Carla Piffer; Denise S. S. Garcia. (Org.). Globalização e Transnacionalidade: Reflexos nas dimensões da sustentabilidade. 1ed., 2020.

ANDRADE, Maxwel Mota de. **Sustentabilidade e serviço público de saúde: uma interconexão necessária**. Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 7, 2021.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 234 f. Tese (doutorado em Direito Constitucional) – curso de doutorado em direito constitucional, Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006, p. 86. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Novos Rumos do Federalismo**. Revista de Direito Público n. 65, 1986.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARACHO. José Alfredo de Oliveira. **A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de estado na Constituição de 1988**. 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46617/46351>. Acesso em 25 de dezembro de 2021.

BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**.

Revista do Tribunal de Contas da União, v. 30, n. 82. Brasília, out/dez. 1999, p. 253.

BARBOSA, Rui. **In Cartas de Inglaterra**, São Paulo, Saraiva & Cia. Editores, 1929.

BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Direito internacional ambiental como fundamento jurídico para as licitações sustentáveis no Brasil**. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para atuação judicial**. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral do Estado, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro; **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, ed. Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, ed. Saraiva, 1996.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição**. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As Consequências Humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. (coord.). **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.8 a 2008.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, Vol. 2, 9 ed., 1997.

BOLMAN; Lee G.; DEAL; Terrence E.; **Reframing Organizations**. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

BONAVIDES, Paulo e Andrade, Paes. **História Constitucional do Brasil**, São Paulo, ed. Paz e Terra, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição, São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional.** Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>>. Acesso em 12 de junho de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 de março de 2021.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 14 de junho de 2021.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Secretaria Federal de Controle Interno: Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais:** Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto Federal n. 7.508, de 28 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 29 de junho de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1 de 15/11/1889.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 12 de março de 2021.

Brasil. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm. Acesso em: 17 de junho de 2021.

BRASIL. DECRETO N° 7.746, DE 5 DE JUNHO DE 2012. **Regulamenta o art. 3º, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

Brasil. **Guia de Cooperação Técnica Internacional.** 1º edição. Brasília. 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/Asus/Downloads/GuiaDeCooperacaoTecnicaInternacional-GDF.pdf>>. Acesso em 16 de junho de 2020.

Brasil. Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2062%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989&text=Estabelece%20normas%20sobre%20o%20c%C3%A1lculo,Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

Brasil. Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2062%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989&text=Estabelece%20normas%20sobre%20o%20c%C3%A1lculo,Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n° 141, de 13 de janeiro de 2012. **Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo.** Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 05 de maio de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 26 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 23 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde e Ambiente no desenvolvimento sustentável. Diretrizes para a implementação**. Brasília: Ministério da Saúde, 1995.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Ciência e Tecnologia – 2. ed**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria Interministerial nº 8, de 04 de janeiro de 2017**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_L_8.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Contratações públicas sustentáveis**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoespublicassustentaveis#:~:text=As%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20governamentais%2C%20no%20Brasil,%2C%20o%20%C3%A9tico%2C%20entre%20outros>. Acesso em 11 de novembro de 2020.

BRASIL. **Revista em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/emprestimo-estrangeiro-regras-para-concessao-de-credito-internacional.aspx>. Acesso em: 13 de junho de 2020.

BRASIL. Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Cooperação Técnica Internacional Distrito Federal**. Brasília. 1º Edição. 2018, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/GuiaDeCooperacaoTecnicaInternacional-GDF.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p. : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p. : il. - (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, ISSN 1516-3296 n. 44) Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984 Distrito Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352216592&ext=.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2022.

¹BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-constitucionais-por-unidade-da-federacao/2021/114?ano_selecionado=2021. Acesso em: 07 de julho de 2022.

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Acórdão TCU nº 1752/2011**.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Sustentabilidade na**

Administração Pública Federal. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), 2017.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism in Theory and Practice.** New York: Routledge, 2006 p. 45.

BUSS, Paulo Marchiori. **Revista Ciência & Saúde Coletiva.** Volume: 12, Número: 6, Publicado: 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600019>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **Tipos de Estado.** In: FERREIRA, Lier Pires. GUANABARA, Ricardo. JORGE, Vladimyr Lombardo (orgs). **Curso de Teoria Geral do Estado.** Rio de Janeiro: Elsevier: 2009, p. 84.

CAMPELO, Valmir. **O controle externo e a responsabilidade fiscal.** RTCU, Brasília, ano 34, n. 96, p. 11-18, abr./jun. 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007. p. 93.

CAPUANA, Tamara de Padua. **O Federalismo Cooperativo e a necessidade de efetivação do direito à saúde das pessoas com deficiência.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CASSEB, Paulo Abid. **Federalismo:** aspectos contemporâneos. São Paulo. Editora Juarez de Oliveira, 1999.

CASTRO; Valéria C. G.; **A “porta de entrada” do SUS:** um estudo sobre o sistema de internação em um município do Estado do Rio de Janeiro. 2002. 157 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Ciências, Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade:** democracia, direito e Estado no século XXI. Itajaí: Univali, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

DALLARI Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito sanitário.** São Paulo: Ed. Verbatim, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 2004.

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

Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal/ Dalmo de Abreu Dallari**. - 2º ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. – São Paulo: Blucher, 2016.

DIAS, Reinaldo. **Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-79/um-tema-emergente-nas-relacoes-internacionais-a-paradiplomacia-das-cidades-e-municipios/>. Acesso em 16 de junho de 2020.

DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Direito Constitucional**. 5º ed. São Paulo: Max Limonad, 1962, v. 1, t. 2, p. 478.

FARIAS, Paulo José Leite. **A função clássica de federalismo de proteção das liberdades individuais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 35, n. 138, p. 155-84, abr/jun. 1998.

FELLET, André; NOVELINO, Marcelo. **Separação de poderes: Aspectos Contemporâneos da Relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário**. Salvador: Juspodivm, 2018.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil: uma visão geral**. In: Revista Interesse Público, Belo Horizonte, MG. Ano 09, n.44, jul/ago 2007.

FIGUEIREDO, Paulo de. **O Sistema Federalista e a integridade do Brasil**, trabalho publicado pela Revista de Informação Legislativa, nº 85, jan/mar. de 1995, Brasília.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 19 jun. 2014.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná**. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM) Campo Largo – PR, v. 10, n. 1, p. 42, Maio/2011. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/706>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

GERSCHMAN, Silvia. **Municipalização e inovação gerencial. Um balanço da década de 1990.** Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.6, n. 2, p. 417-434, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**; tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIOVANELLA, L.; MENDONÇA, M.H.M.. **Atenção primária à Saúde.** In: GIOVANELLA, L. et alli. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista.** 3. ed. 2 tiragem. Campinas: Russel Editores, 2010.

HAMILTON, MADISON e JAY. **Os artigos federalistas, 1787-1788.** Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 162.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução da 20ª edição alemã por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. **O Federalismo Assimétrico**, exposição no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, realizado na FADUSP, no salão nobre, em 19.09.1997.

KLATT, Hartmut. **Bases conceptuales del federalismo y la descentralización.** Contribuciones, Buenos Aires, n. 4, out.-dez. 1993.

LEDUR, José Felipe. **Os direitos fundamentais sociais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MACHADO, Raul Horta. **Tendências atuais da federação brasileira.** Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro: v. 10, n. 83, p. 7–25, jul., 1996.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. XXXII.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Federalismo Brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização.** In: CLEVE, Clèmerson (Coord). Direito Constitucional Brasileiro – Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas.** Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Belo

Horizonte, n. 1, p. 11-20, jan./jun. 2003.

MELLO, Osvaldo Ferreira de. **Tendências do federalismo no Brasil**. São Paulo: Lunardelli, 1976.

MENDES, E.V. **As redes de atenção à saúde**. Revista Ciência Saúde Coletiva [online], v.15, n.5, p. 2297–2305, 2010. ISSN 1413-8123. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/redes_de_atencao_saude.pdf. Acesso em: 12 jan. 2014.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=NaN&t=NaN&palavra=saude>. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

MIRANDA, Márcia Soares e MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap. 2018.

MIRANDA, Sérgio, **A Federação no contexto da Reforma Tributária**. In: Morhy, L.(Org.). Reforma Tributária em Questão. Brasília: UNB, 2003. p. 213.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Atlas: 2003.

MORAES, Germana Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 2004.

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

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, Paulo Roberto do. **Espaços de deliberação democrática no SUS e discussão sobre a universalidade de direitos**. 2006. 180f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NOHARA, Irene Patricia. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Atlas, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf> Acesso em: 10 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha Informativa sobre COVID-19**. 2021. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:co

vid19&Itemid=875>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

Organización Mundial de la Salud (1948). “Estado de completo bienestar físico, mental y social”. **CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD**. Documentos básicos, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Tradução do Autor. Disponível em: <https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Curso de direito constitucional**. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial**. Rio – São Paulo: ABC, 2005.

PRUDENTE, Juliana Pereira Diniz. Procuradoria-Geral do Estado de Goiás. **Despacho Nº 1562/2019 - GAB** - Processo: 201900001005475. Goiás. 2019, p.3. Disponível em: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Despchos2019/Despacho1562SEI-GAB.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

RABAT, M. N. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RANGEL, Leonardo Carvalho. **O federalismo brasileiro na Constituição de 1988**. Revista Síntese: Direito Administrativo. São Paulo: IOB, jan./2016, p. 73-97, nº 121.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Sobre o federalismo e o Estado Federal**. In: Direito constitucional: organização do estado [S.l: s.n.], v. 3. 2013.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3ed. São Paulo; Martins Fontes, 2008.

RELATÓRIO BRUNDTLAN. **Nosso Futuro Comum**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo:

Malheiros, 1995.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n.24, p.9-27, jun. 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/384>>. Acesso em: 03 março. 2021, p. 10.

RONDÔNIA. Contabilidade Geral do Estado de Rondônia. **Sistema Netdiver**. 2021. Acesso em: 08 de julho de 2022.

RONDÔNIA. Decreto n. 21.794, de 5 de abril de 2017. **Dispõe sobre o uso do Sistema Eletrônico de Informações para realização do processo administrativo no âmbito do Poder Executivo incluindo os Órgãos e as Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e dá outras providências**. Disponível em <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=27527>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

Rondônia. Decreto nº 26.165, de 24 de junho de 2021. **Regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Rondônia e revoga o Decreto nº 18.221, de 17 de setembro de 2013**. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/DEC26165%20-%20COMPILADO.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

RONDÔNIA. Lei Complementar Nº 1.051, de 12 de dezembro de 2019. **Disciplina a locação de imóveis sob medida, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e dá nova redação ao artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 609, de 18 de fevereiro de 2011 e acresce o artigo 6º-A ao Decreto-Lei nº 17, de 25 de maio de 1982**. Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC1051.pdf>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. Processo Administrativo nº 0036.142120/2020-28. 2020. Acesso em: 05 de junho de 2022.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Saúde. Processo Administrativo nº 0020.076408/2022-38. 2022. Acesso em: 05 de junho de 2022.

ROSA, N. da S. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de Feira de Santana**. 2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009, p. 50.

SADDY, André. **Perspectivas do direito da Infraestrutura com o surgimento das novas tecnologias (inovações) disruptivas**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 6/2018 | p. 23 - 47 | Jul - Set / 2018.

SARDÀ, Clara Marquet. **Los derechos sociales en el ordenamiento jurídico sueco: estudio de una categoría normativa**. Barcelona: Atelier, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAÚDE GLOBAL. **Doenças da Globalização**. 2015. Disponível em: <<https://saudeglobal.org/2015/02/05/doencas-da-globalizacao/>>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil**. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 abril. 2021.

SCHULER, Anelise Domingues. **Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais**. 2009. 72 f. Dissertação (mestrado do Programa de pós graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 05 março 2021.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução: Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo; Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHAW, Malcom Nathan. **Direito internacional**, trad. Marcelo Brandão Cipolla (etall.), São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **O direito à qualidade de vida e o consumo sustentável como indicador da qualidade de vida**. Revista do Curso de Direito da Faculdade da Serra Gaúcha, n. 5, 2009. Disponível em: <<http://ojs.fsg.br/index.php/direito/article/view/240>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

SIMONNETE, Eliana. **“Gestão Pública na Medida Certa”**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1125:catid=28&Itemid=23. Acessado em: 05 de novembro de 2021.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. **A mecânica do federalismo**. Revista de Informação Legislativa. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317/R165-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Rio de Janeiro, Ciência e Saúde Coletiva, v.7, n.3.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios**. Revista da Unifebe (Online) 2012, p. 242.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Sustentabilidade Corporativa: Uma Iniciativa De Cunho Social Transformando o Meio Ambiente**. Revista Jurídica vol. 04, n°. 45, Curitiba, 2016.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PASOLD, Cesar Luiz. **A Sociedade e os Riscos do Consumismo**. Revista Bonijuris I Ano 31 I Edição 658 I Jun/Jul 2019.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lênio Luiz. Moraes, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVARES. Alessandra Schettino. **O federalismo Cooperativo no Brasileiro: o perfil do estado brasileiro segundo a constituição federal de 1988**. 2019 Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Livro I – leis e costumes. 12. ed, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013 Viena, 2013.

UNITED NATIONS. **Dialogues at the Economic and Social Council**. Achieving the Global Public Health Agenda. 2009, p. 14. Disponível em: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/achieving_global_public_health_agenda.pdf. Acessado em 20 de junho de 2020.

WATTS, Ronald L. **Historical Development of Comparative Federal Studies**. Kingston: Queen's University, 2007, p. 4. Disponível na Internet via: <<http://www.forumfed.org>> acessado em 24 de fevereiro de 2021.

WÜNSCH, Marina Sanches. **Cooperação internacional e direitos humanos na pandemia do Coronavírus**. Revista Consultor Jurídico, 12 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/sanches-wunsch-cooperacao-internacional-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3, ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.