

## OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SUBSIDIARIEDADE E DA SOLIDARIEDADE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

LOURENÇO KANTORSKI LENARDÃO<sup>1</sup>;  
Guilherme Massau<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>*Universidade Federal de Pelotas - lourenckol@gmail.com*

<sup>2</sup>*Universidade Federal de Pelotas – uassam@gmail.com*

### 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os conceitos doutrinários dos princípios constitucionais da solidariedade e da subsidiariedade, a fim de compreender sua aplicação no contexto da federação brasileira e da repartição de competências entre os entes federados.

Como consequência do Estado social, e da proposta de organização federativa reafirmada pela Constituição de 1988, a expressão cooperativa do federalismo conduz a dinâmica entre União, estados-membros e municípios para a efetivação de políticas públicas e prestação de serviços. Conforme descrito por ALMEIDA (2013), tal organização do estado federal enfatiza a repartição de competências como elemento determinante da forma política e jurídica do Estado, delimitando os espaços de diálogo e tomada de decisões, bem como a distribuição da soberania no território. Sendo central para a dinâmica democrática da distribuição do poder na federação, ressalta-se a importância de uma compreensão mais exata quanto aos mecanismos de resolução de conflitos neste meio.

Para tanto, despontam os princípios constitucionais da solidariedade, considerando-a restritivamente nas relações entre União e entes federados; e da subsidiariedade, tomando o estado federal como sua principal expressão no âmbito do direito público, sob a ótica da resolução de conflitos em estruturas coletivas locais (municípios e estados-membros), em detrimento da União.

O primeiro princípio adquire dimensão constitucional no Artigo 3º da Constituição, que traça os objetivos fundamentais da república:

“Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;”.

De ampla abrangência e difícil delimitação, tanto no direito público quanto no privado, o princípio da solidariedade representa caro valor ao Estado republicano e ao Estado social, atribuindo comum responsabilidade e cooperação aos indivíduos como finalidade de uma sociedade democrática.

Ao tratarmos do espectro da federação, se mostra presente no sentido de harmonizar as relações entre União e entes federados, assumindo aquela, responsabilidades com estes, para garantir melhor distribuição de renda e políticas públicas no território. Contudo, no sentido da descentralização, pode-se considerar a importância da solidariedade entre entes federados para a execução de políticas públicas, num contexto em que se busca tomar as decisões na instância política mais próxima ao indivíduo. Neste ponto em particular, o princípio se confundirá, no plano teórico e na hermenêutica jurídica, com o conceito apresentado pela subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade, não citado de maneira expressa na constituição, porém introduzido pelo constituinte de maneira implícita na

repartição de competências, conforme HORTA (2002), de modo geral, é o freio da atividade estatal em relação à sociedade civil. De acordo com BARCHO (2015), a proposta da subsidiariedade é harmonizar e dinamizar o pacto social, levando em conta os pressupostos democráticos da participação popular e descentralização do poder. Como um princípio, tem a importante função de guiar e orientar a interpretação das mais diversas normas do ordenamento jurídico.

No Estado federal, pressupõe maior projeção do governo local na resolução de conflitos e na determinação de políticas públicas. A aplicação jurídica da subsidiariedade se mostra principalmente inserida na lógica da descentralização no qual, como modelo organizacional, propõe uma repartição de competências que transfere os poderes que não são essencialmente estatais para as coletividades, entendidas no federalismo como os entes federativos e a sociedade civil.

Atualmente, na interpretação constitucional que concerne o tema da repartição de competências, o raso aprofundamento doutrinário existente sobre estes princípios leva à incerteza quanto sua aplicação, o que motivou o presente estudo em torno destes conceitos.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente estudo é de análise bibliográfica em torno dos conceitos jurídico-normativos de solidariedade, subsidiariedade e federação, além de sua repercussão na doutrina e na hermenêutica constitucional brasileira. Para melhor compreensão de tais noções na práxis jurídica, foram realizadas pesquisas jurisprudenciais, tendo como objeto julgados específicos do Supremo Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da análise proposta sobre os dois conceitos apresentados, constata-se notória aproximação do princípio da subsidiariedade com a ideia de descentralização do poder estatal, uma vez que o mesmo, edificado na cisão entre Estado e sociedade civil, proposta pelo Estado Liberal, estabelece como determinante para a ordem democrática a autonomia das coletividades em detrimento do poder central. A subsidiariedade se realiza no plano político com a federação, buscando resolver problemas relacionados à repartição de competências em favor das coletividades locais.

Contudo, como aponta BARCHO (2015), o princípio não deve fechar os caminhos para a cooperação entre entes federados, sob pena de perder sua natureza funcional e democrática. São apontadas ainda, dificuldades para a aplicação do princípio na realidade brasileira, muito provenientes do sistema eleitoral e da organização pouco representativa da nossa democracia. Uma vez que a política se torna negociação, a cooperação sempre está relacionada a folares externos de alianças e trocas de favores. Para que esta cooperação, inerente ao princípio da subsidiariedade, possa ser exercida, é preciso pensar a administração pública e forma intergovernamental e intersensorial, de maneira a contemplar também a sociedade civil.

O princípio da subsidiariedade tem sido pouco aplicado em questões reais a conflitos federativos pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo constituindo a genese da descentralização e da dinamização do pacto federativo, este conceito é pouco explorado na doutrina, não estando familiarizado o intérprete com seu conteúdo. Neste sentido, as decisões em que se aplica este

princípio, recorrem a leituras análogas do direito europeu, no qual se consolidou a aplicação da subsidiariedade na dinâmica do direito comunitário, a partir do Tratado de Maartisht (1992), como aponta HORTA (2002). Verificou-se, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob esta análise, a decisão monocrática do Ministro Edson Fachin, no Recurso Estraordinário nº 730721, no qual, em um recurso de um município, recorreu-se ao princípio da subsidiariedade, buscando referenciais na experiência da União Européia.

No entanto, é recorrente, em casos de conflito federativo, a aplicação do princípio da solidariedade, tanto para justificar a cooperação entre União, Estados e Municípios, quanto para atestar a responsabilidade solidária, que irrefutavelmente existe entre os entes, para a prestação de serviços públicos. Tal argumentação, v.g., recorrentemente é utilizada em ações relativas a prestações de saúde por parte do Estado.

Contudo, a partir da análise detalhada do conceito de subsidiariedade, e de seu contributo para a dinâmica do Estado Federal, observa-se que tal princípio não vem a ser devidamente aplicado na realidade constitucional brasileira. Estabelecido que o mesmo não prejudica, mas contribui com a cooperação entre os entes federativos, presendo pela aproximação entre a sociedade civil e os espaços de decisão política, tal preceito poderia ser melhor aplicado na interpretação e na produção legislativa, em meio a um flagrante cenário de centralização do poder na federação brasileira.

#### 4. CONCLUSÕES

A tendência centralizadora da federação acompanha a evolução do Estado federal, sendo resultado lógico dos processos históricos de transição entre o modelo clássico de Estado liberal e o Estado social, que assume maior expressão principalmente no período após a Segunda Guerra Mundial. Porém, a federação brasileira, nas suas expressividades, decorrentes da formação centrípeta da federação, e dos recorrentes períodos de crise institucional ao longo do século XX, experimentou uma centralização ainda mais acentuada em torno da União. Assim argumenta no trecho abaixo ALMEIDA (2012), colocando a descentralização como desafio primordial do constituinte de 1988:

“Quase um Estado unitário redivivo. Esta a realidade com que teve de trabalhar o constituinte de 1988 que, optando pela Federação, chamou a si tarefa ingente, a de reverter o movimento pendular que acusava excessiva concentração de poder político e financeiro no governo central, em detrimento de Estados e Municípios.”

Havendo a flagrante necessidade de políticas que favoreçam a descentralização do poder, e no empenho de garantir que o ânimo democrático e federalista da constituição seja efetivamente observado no plano fático, a análise realizada torna-se substancialmente importante. Mediante tais necessidades, a correta aplicação do princípio da subsidiariedade, sem suprimir a primordial solidariedade entre os entes federados.

Conclui-se, portanto, que o princípio da subsidiariedade essencialmente aponta que a tomada de decisões legislativas, econômicas e administrativas deve ser realizada no âmbito mais próximo possível daqueles por elas afetados. Este princípio adquire dimensão Constitucional no Federalismo, como guia para a repartição de competências no Estado Federado, que se organiza atualmente de maneira cooperativa. Neste contexto, sua correta análise e aplicação, e a solução de controvérsias quanto à mesma, é vital para que se cumpram os propósitos democráticos da federação brasileira.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, F.D.M. de. **Competências na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 2013;

BAGLIO G, S. e WARNER, J. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? **Revista de Administração Pública - RAP** v.40, n.6, 2006, p.1097-1121;

BARCHO, J.A. de O. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Revolução. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol.200, abr-jun.,1995,p.2154.

HORTA, R.M. Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 9, 2003. p. 13-29.

MASSAÚ, G.C. **O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado Constitucional Cosmopolita.** Ijuí: UNIJUÍ, 2016;

SARLET, I.W. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva 2016;

STF, **R.E. 730721 / SP – São Paulo, Recurso Extraordinário.** Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento: 02/10/2015, disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000189525&base=bseMonocraticas>;

STJ, **AgRg no AREsp: 550808 Minas Gerais**, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 02/09/2014, T1 – Primeira Turma, , disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25262040/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-550808-mg-2014-0177805-5-stj?ref=serp>;

STJ, **AgRg no AREsp: 420563 Paraná**, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 04/02/2014, T2 – Segunda Turma, disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24886493/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-420563-pr-2013-0357781-1-stj?ref=serp>.