

PUBLICAÇÃO

95

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

# SEQÜÊNCIA

Publicação do  
Programa de Pós-Graduação  
em Direito da UFSC

VOLUME 44 ■ ANO 2023

Estudos  
jurídicos  
e políticos



SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS	OJS
Base PKP	PKP
CCN (Catálogo Coletivo Nacional)	Portal de Periódicos UFSC
Dialnet	Portal do SEER
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	ProQuest
EBSCOhost	SciELO
Genamics Journalseek	Sherpa/Romeo
ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)	Sumarios.org
Latindex	ULRICH'S
LivRe!	vLex

#### Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catlogação na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO	<b>95</b>	<b>SEQÜÊNCIA</b>	Estudos jurídicos e políticos
		Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	

# Federalismo de cooperação e seu estado da arte

## *Cooperation federalism and its state of the art*

Marcos Fey Probst<sup>1</sup>

Paulo Márcio Cruz<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Brasil.

**RESUMO:** O Estado federal brasileiro, desde seu nascedouro, fora marcado pela centralização de poderes e rendas em torno da União, fruto da própria tradição advinda do Brasil Império, mantida pela classe política dominante ao longo do século XX. Para contornar tal realidade, a Constituição de 1988 privilegiou o federalismo de cooperação, marcado pelo maior equilíbrio na divisão de poderes entre os entes federativos e pela melhor distribuição das receitas tributárias. Nesse cenário, o presente artigo objetiva apresentar os avanços e retrocessos no âmbito do federalismo de cooperação, através do estudo das atuais relações interfederativas e análise de informações disponibilizadas pelos órgãos oficiais. Como conclusão, compreende-se que passados mais de três décadas da vigência da atual Constituição, o federalismo de cooperação carece de maior amplitude e densidade no âmbito dos entes da Federação, pois ainda incipiente as relações de intergovernabilidade existente no país, sem que se possa identificar na contemporaneidade um ambiente institucional perene de tratativa das questões nacionais e regionais, afetas aos diferentes níveis governamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Cooperação. Intergovernabilidade. Contemporaneidade.

**ABSTRACT:** Since its inception, the Brazilian federal state has been marked by the centralization of powers and revenues around the Union, a result of the very tradition stemming from Brazil's Empire and maintained by the ruling political class throughout the 20th century. To overcome this reality, the 1988 Constitution favored cooperative federalism, marked by greater balance in the division of powers between the federal entities and better distribution of tax revenues. Against this backdrop, the aim of this article is to present the advances and setbacks within the scope of



cooperative federalism, by studying current inter-federative relations and analyzing information made available by official bodies. In conclusion, it is understood that more than three decades after the current Constitution came into force, cooperative federalism lacks greater breadth and density within the sphere of the Federation's entities, since intergovernmental relations in the country are still in their infancy, without it being possible to identify a perennial institutional environment for dealing with national and regional issues affecting the different levels of government.

**KEYWORDS:** Federalism. Cooperation. Intergovernability. Contemporaneity.

## INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, inicialmente previsto na Constituição de 1891 pela genial pena de Rui Barbosa, ganhou novos contornos a partir da Constituição de 1988, com cores vivas para a melhor distribuição de competências e das receitas tributárias entre os entes da Federação, com forte viés na cooperação federativa, na busca de atenuar o desequilíbrio regional no país.

Caminhando a passos largos para quatro décadas de vigência da Constituição de 1988, necessária a reflexão sobre o atual cenário do federalismo brasileiro frente aos desafios da contemporaneidade, muitos deles antigos problemas e que não foram solucionados pelo Estado brasileiro nas últimas décadas.

O presente artigo objetiva justamente abordar o atual estado da arte das relações de cooperação entre os entes da Federação, a partir de exemplos que podem contribuir para a reflexão da temática afeta à própria concepção do Estado brasileiro e identificar a (in)existência de um ambiente institucional de cooperação federativa.

## A COOPERAÇÃO COMO ELEMENTO CENTRAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nos Estados concebidos pelo sistema federal, a divisão de níveis de governo exige que se criem relações de intergovernabilidade entre

o governo nacional e os estados-membros, que podem variar de intensidade e se valerem de diferentes instrumentos de relacionamento federativo.

Nesse sentido, a doutrina aponta a existência de dois principais modelos de relacionamento intergovernamental: o *competitivo* e o *cooperativo*. Aquele corresponde ao *federalismo interestatal*, com ênfase na autonomia entre os níveis de governo e centrado na defesa da competição política como forma de controle mútuo entre os níveis de governo, sendo melhor vislumbrado no arranjo federativo dos Estados Unidos. O modelo cooperativo, por sua vez, corresponde ao *federalismo intraestatal*, com destaque no entrelaçamento dos níveis de governo (compartilhamento de responsabilidades), e está mais claramente identificado nas federações da Alemanha, Austrália, Canadá e Brasil. Ambos os modelos apresentam prós e contras<sup>1</sup>.

Os principais aspectos positivos do modelo *competitivo* são: (i) a competição política como forma de controle entre os níveis nacional e subnacional de governo, evitando-se dominações e centralizações de caráter autoritário; (ii) estímulo a que os governantes locais sejam mais eficientes diante da comparação entre os governos autônomos; (iii) fomento à adoção de inovações no campo das políticas públicas,

<sup>1</sup> Alexandrino (2010, p. 47) bem sintetiza os principais pontos característicos entre o dualismo dos sistemas competitivo e cooperativo: “Ainda que se trate de *modelos tendenciais*, cujas arestas se têm aliás desgastado nas últimas duas décadas, atendendo à respectiva matriz filosófica e histórico-cultural, bem como ao tipo de relação predominante com o Estado, tem interesse a *distinção* entre sistemas ‘competitivos ou duais’ e ‘sistemas cooperativos’: os *primeiros* partem de uma concepção reducionista da intervenção pública e do próprio poder central – típica do primeiro liberalismo – concebendo os entes locais como figuras separadas do centro, independentes e que desenvolvem a sua ação em âmbitos distintos e separados; ao invés, os *sistemas cooperativos*, baseados em ideias de ‘leal cooperação’ e recorrendo a elementos de conexão entre as fíntes centrais, regionais e locais, porque destinadas a conviver nos mesmos domínios, concebem as instituições (centrais, regionais e locais) como intercomunidades, podendo estas dinâmicas de colaboração serem configuradas segundo distintos desenhos (*lineares, estelares* e mistos ou *bifrontes*).”. Para maior detalhamento dos modelos de federalismo competitivo e cooperativo, remete-se o leitor aos estudos de Abrucio e Soares (2001, p. 37-49) e Camargo (2001, p. 69-94).

justamente para fins de supressão dos problemas sociais e econômicos; e (iv) o afastamento entre os níveis de governo nacional e subnacional possibilita melhor *accountability* por parte do cidadão, que poderá identificar as responsabilidades e o êxito ou fracasso de cada nível de governo. Entretanto, tal modelo enfrenta críticas, em especial pelo fato do modelo competitivo não levar em consideração a necessidade da existência de solidariedade entre os diferentes níveis de governos e a equidade regional, podendo agravar as heterogeneidades, além de criar ambiente propício à guerra fiscal entre os governos subnacionais.

Já o modelo *cooperativo* teria como ponto forte a melhor equalização das disparidades sociais e econômicas existentes nas diferentes regiões que compõe o Estado, através do entrelaçamento de competências que fomentam a adoção de ações compartilhadas para a solução dos problemas da sociedade. Aqui, o estímulo à integração entre as políticas públicas, a distribuição dos ganhos e o incentivo ao associativismo são as marcas indelévels da cooperação federativa. A principal crítica desse modelo está centrada no fato de que, por vezes, a cooperação (parceria entre os níveis de governo) traveste-se em subordinação, em prejuízo à autonomia dos governos subnacionais, a exemplo do que ocorreu no Brasil e na Argentina<sup>2</sup>.

As duas facetas do federalismo (competitivo e cooperativo) não se opõem, isto é, podem coexistir nos seus aspectos destacados, para, em conformidade com cada realidade estatal, alocarem mecanismos que possam ressaltar o equilíbrio do Estado federal, onde, de um lado, os governos subnacionais não percam sua autonomia, e, de outro, exista parceria entre as distintas unidades federativas na busca da diminuição das disparidades sociais e econômicas em cada região. Como discorre

---

<sup>2</sup> É a visão de Abrucio e Soares (2001, p. 46): “Nos países latino-americanos, de forte tradição centralizadora, a cooperação é resultado de uma linha hierárquica muito bem definida que enfraquece sobremaneira a autonomia dos governos subnacionais, como pode se observar na história das Federações mexicana e venezuelana e, particularmente, nos momentos autoritários, no Brasil e na Argentina”.

Pierson (1995, p. 458), “mais do que ser um cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação.”

Parece-nos que o regime constitucional brasileiro procurou dar prevalência ao federalismo de cooperação em detrimento do federalismo de competição<sup>3</sup>. Apesar da existência de traços característicos de ambos os sistemas na Constituição de 1988, ressalta no texto constitucional a busca do equilíbrio e da igualdade entre as diferentes regiões e entes da Federação, para a promoção de uma sociedade justa e desenvolvida (art. 3º da CF). E tais objetivos são melhor alcançados sob o regime da cooperação federativa, com a promoção de ações para eliminar (ou ao menos atenuar) as disparidades socioeconômicas existentes nas unidades federativas. Em suma, a ampla autonomia dos entes da Federação, apesar de resguardada pela Constituição de 1988 e característica do federalismo competitivo, encontra balizamento pela necessidade dos governos nacional e subnacionais dialogarem e cooperarem na busca de alternativas conjuntas para a solução dos problemas locais e regionais<sup>4</sup>. No federalismo de cooperação, sobressai-se o todo em relação às partes.

<sup>3</sup> O federalismo de cooperação teve suas primeiras raízes lançadas no país na Constituição de 1946, ainda que de forma embrionária, através da criação de estruturas de desenvolvimento regional (descentralização administrativa), vinculadas ao Governo Central, a exemplo da previsão constante de execução de um Plano de Valorização Econômica da Amazônia (art. 199) e de um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes (art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

<sup>4</sup> O que se está a dizer é que a Constituição de 1988 possui traços muito mais próximos ao federalismo alemão (forte no federalismo cooperativo) do que em relação ao federalismo norte-americano (forte no federalismo competitivo). Como bem esclarece Camargo (2001, p. 75), “Essa ideia central, que permeia os fundamentos constitucionais do pacto federativo no Brasil, é semelhante à que prevalece no federalismo alemão, cujo objetivo declarado é garantir, em território alemão, a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos. Tal princípio básico, compartilhado pelo Brasil e pela Alemanha, pouco tem a ver com os fundamentos teóricos do pacto federativo dos Estados Unidos, onde prevalece a ideia de radical autonomia dos poderes e de plena liberdade institucional, em primeiro lugar. Naquele modelo, a unidade resulta doutrinariamente desde o início, mais da competição do que da cooperação.”

Não restam dúvidas de que a Assembleia Constituinte de 1987 acolheu um modelo de Estado voltado ao compartilhamento das ações pelos entes da Federação, mediante um sistema de descentralização de competências atrelado à cooperação dos níveis superiores de governo, a exemplo do que se viu, num primeiro momento, na área da saúde com a vigência da Lei nº 8.080/1990, que baliza o Sistema Único de Saúde no país. Os serviços de saúde foram a primeira grande experiência exitosa de cooperação federativa a partir da vigência da Constituição de 1988, no qual foram estabelecidos nichos de atuação para cada ente da Federação, num modelo calcado na cooperação técnica e financeira entre os níveis de governo<sup>5</sup>.

Ocorre que a exitosa experiência do Sistema Único de Saúde não fora alocada com a mesma intensidade para outras áreas de atuação governamental, prevalecendo lacunas na atuação dos governos federal, estadual e municipal. Dito de forma direta, a interlocução federativa e os laços de intergovernabilidade previstos na Constituição Federal não se efetivaram em sua plenitude, sendo ainda marcante a litigiosidade excessiva entre os entes federativos e a ausência de canais permanentes e institucionais de governabilidade interfederativa.

Nessa perspectiva, Abrucio e Soares (2001, p. 48) desenvolvem seu importante conceito de *redes federativas*, como instrumento para a efetivação dos valores perseguidos pelo Estado federal. Reiteram os autores que o equilíbrio entre cooperação e competição depende da construção de *redes federativas*, isto é, “da criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federalista”. Para os autores, as redes federativas objetivam: (i) favorecer a cooperação nos níveis horizontal e vertical, sem enfraquecer a autonomia do ente subnacional; (ii) reforçar a coordenação dos governos nacional e estadual frente aos governos locais, evitando-se uma completa separação entre as ações dos diferentes níveis de governo; (iii)

---

<sup>5</sup> É o que se extrai, por exemplo, o art. 16 da Lei nº 8.080/1990.



constituir uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e negociação; (iv) estimular os processos associativos entre as municipalidades, com fortalecimento da administração pública local; e (v) criar canais de interligação do poder público com a sociedade civil e seus atores, para melhor monitoramento das redes federativas.

A concepção de *redes federativas*, adotada por Abrucio e Soares, acaba por fomentar a adoção de mecanismos de interlocução e intergovernabilidade entre os níveis de governo, que acabam, justamente, por traduzir-se em instrumento de cooperação federativa, sem, contudo, fragilizar a autonomia de cada ente da Federação.

E a cooperação entre os diversos níveis do Poder Público é realidade de longa data presente em importantes países europeus, tanto naqueles que adotam o sistema federativo, quanto nos Estados unitários. Sobre isso, Cruz (2003, p. 252), em sua obra *Fundamentos do Direito Constitucional*, assinala que “possivelmente, uma das inovações mais relevantes tenha sido a substituição – ainda mais acentuada que nos Estados Unidos – do federalismo dual por um federalismo de cooperação”. Conclui o autor que as cartas constitucionais de estados federais, a exemplo da alemã e austríaca, acentuam a colaboração entre os entes federados, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, em que pese a evolução do sistema, ainda continua sendo regra uma clara a separação dos âmbitos federal e federado.

Na Alemanha é possível encontrar uma grande variedade de formas de inter-relacionamento municipal (a exemplo da *comunidade de trabalho autárquico* – *Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft*; do *acordo de direito público* – *Die Öffentlich-rechtliche Verein-barung*; e da *associação de municípios* – *Der Zweckverband*), também ganhando destaque os *kreise*, caracterizados como unidades político-administrativas criadas regionalmente<sup>6</sup>. Na Itália também são variadas as formas

<sup>6</sup> Sobre as especificidades de cada modalidade de cooperação intermunicipal, remete-se o leitor para as obras de Pagenkoff (1975), Wolff (1976) e Correia (1986). Importa destacar que o município, na Alemanha, é parte do estado-membro, de maneira que a legislação que os rege é estadual, apesar de gozarem de autonomia e amplo rol de competências. Carneiro

de cooperação intermunicipal: as *comunità montane*; os *comprensori*; as *associações de comuna* e os *conzorci*<sup>7</sup>. Em França, destaca-se a *associação de municípios (syndicat de communes)*, o *distrito* e a *comunidade urbana*<sup>8</sup>. Na Espanha podem ser citadas como exemplos de cooperação intermunicipal as *comarcas*, as áreas metropolitanas e as *associações de municípios (mancomunidades)*<sup>9</sup>. Já em Portugal, destacam-se as áreas metropolitanas (de Lisboa, que agrega 18 municípios; e de Porto, com 17 municípios), as *comunidades intermunicipais* (na quantidade de 21) e as *associações de municípios (ou de freguesias) de fins específicos*<sup>10</sup>.

Assim, são inúmeras as experiências estrangeiras relacionadas aos diferentes arranjos de cooperação intergovernamental<sup>11</sup>. Muitos desses

---

(2001, p. 72-73) bem expõe as características dos municípios no federalismo alemão: “O direito de administração autônoma é uma garantia constitucional dada aos municípios. A legislação que os rege é estadual (*Satzungen der Gemeinden*). Apesar desta tensão entre autonomia e submissão aos Estados, quando os comparamos com seus congêneres brasileiros, vemos que eles reúnem um rol de competências próprias mais amplo do que os nossos. E de fato desempenham, com maior estabilidade, grandes responsabilidades no contexto do pacto federativo. Atualmente estas responsabilidades não estão somente submetidas ao poder e controle dos Estados. Elas se remetem ao próprio sistema democrático. Isso porque, com a reforma municipal ocorrida na Alemanha nas décadas de 70/80 e, posteriormente, avançado o processo de unificação alemã, todos os 14.561 municípios passaram a ter eleições diretas para o Executivo e para o Parlamento local. Também, sob o ponto de vista financeiro, os orçamentos são adequados às competências municipais e regionais, sendo que o município tem também capacidade de arrecadação própria. A grosso modo, o bolo tributário é dividido em três partes iguais entre a União, Estados e Municípios, contabilizando-se receitas próprias e transferências horizontais e verticais”.

<sup>7</sup> Em relação às modalidades de cooperação intermunicipal na Itália, ver Gianini (1981), Barile (1991, p. 564) e Correia (1986).

<sup>8</sup> Remete-se o leitor para as lições de Rivero (1981) e Correia (1986).

<sup>9</sup> A matéria é devidamente abordada por García (1985) e Correia (1986), com a abordagem das características centrais de cada modalidade de cooperação intermunicipal na Espanha.

<sup>10</sup> Sobre o tema, vide artigo de Gonçalves (2014), que aborda com propriedade as distinções entre as categorias existentes para a interação das autarquias locais em Portugal.

<sup>11</sup> Importante a constatação feita por Caldas e Cherubine (2013, p 56-57), em relação aos arranjos intermunicipais na Europa: “Na Europa, também por decorrência da Comunidade Europeia, esse tipo de discussão está associada à ideia de ‘múltiplos níveis de governo’, ou seja, à discussão sobre governos em nível supranacional e formas de articulação governamental no interior do território nacional. O debate europeu favorece

modelos adotados nos países europeus inspiraram experiências de co-operação no Brasil, muito antes da Carta Política de 1988, a exemplo da criação, ainda na década de 40, das associações de municípios<sup>12</sup>; dos consórcios públicos intermunicipais<sup>13</sup> na década de 60 e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), criado em 1961 e composto pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Nesse contexto de ideias, é possível afirmar que a Constituição de 1988 estabelece um modelo de Estado federal imbuído pelos valores do cooperativismo e associativismo, num cenário convergente ao adotado em especial pelos estados federais europeus. É pressuposto do federalismo brasileiro o exercício das funções públicas embainhado pelo princípio cooperativo entre os entes que a compõe, o que significa, na prática, a necessidade de dar-se concretude a instrumentos que possam materializar tal valor, isto é, ferramentas jurídicas capazes de

---

questões econômicas associadas à competitividade dos territórios e tem mostrado a criação e o desenvolvimento de vários instrumentos de ação conjunta nos níveis locais. Já no final do século XX, as cifras eram eloquentes: 243 consórcios na Bélgica, 893 associações municipais na Espanha, aproximadamente 350 ‘comunidades de municípios montanhese’, 1.445 consórcios intermunicipais na Itália, 355 consórcios nos Países Baixos e 75 associações de municípios em Portugal (DE BRUYCKER, 2000). No caso francês, o fenômeno da cooperação intermunicipal é tão intenso e os mecanismos de cooperação tão diversos que os próprios franceses chamam o fenômeno de ‘mil folhas’, ou seja, camadas diferentes de acordos, contratos, arranjos específicos envolvendo um município e exigindo que o mesmo se articule com outros municípios e diferentes instâncias de governo, para a resolução de distintos problemas para temas diversos de políticas públicas. Assim, formam-se camadas sobrepostas de territórios como se fossem ‘mil folhas’ umas sobre as outras. Há, no caso francês, desde meados dos anos 1990, uma série de arranjos intermunicipais, entre os quais as *comunidades urbanas* (entorno das maiores áreas urbanas), as *aglomerações urbanas* (entorno de municípios grandes), e *comunidades de municípios* (entorno de municípios pequenos), além das *associações de municípios* e de uma espécie de *consórcios* entre municípios e entidades geográficas chamadas de *Conselhos de Desenvolvimento* das Províncias (*pays*). Em 2008, eram 14 *comunidades urbanas* reagrupando 327 municípios; 171 *aglomerações urbanas* reagrupando 3.003 municípios e 2.393 *comunidades de municípios* reagrupando 30.244 municípios (KERROUCHE, 2008).”.

<sup>12</sup> A exemplo da Associação Brasileira de Municípios, criada em 1946; e da Associação Paulista de Municípios, criada em 1948.

<sup>13</sup> A exemplo do Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru.

fomentar e disciplinar as relações federativas aptas ao cumprimento das atribuições inerentes ao Poder Público, nos diferentes níveis e Poderes.

Todavia, apesar da Constituição de 1988 ser exitosa quanto à reconstrução do Estado federal diante da grave crise do federalismo causada pelo autoritarismo e centralismo político, especialmente presente no regime militar, o Constituinte originário deixou de regradar mecanismos permanentes de cooperação e de diálogo federativo entre os diferentes entes da Federação, justamente para o fim de dar concretude ao federalismo de cooperação intrinsecamente presente no texto constitucional.

## A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

Por isso a necessidade, em 1998, da inclusão do art. 241 da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19. Apesar de o federalismo de cooperação já constar desde a origem do texto da Carta Política, era incipiente a interlocução e intergovernabilidade na Federação, carecendo de instrumentos jurídicos aptos a regradar essas relações jurídicas *sui generis*, envoltas na comunhão de estruturas administrativas e recursos públicos para a consecução de objetivos (competências) comuns.

Daí a relevância da Emenda Constitucional nº 19/1998, que deu nova redação ao art. 241 da Constituição da República e introduziu a gestão associada de serviços públicos, criando instrumentos jurídicos (os consórcios públicos<sup>14</sup> e os convênios de cooperação<sup>15</sup>) para a

---

<sup>14</sup> Decreto federal nº 6.017/2007: Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

<sup>15</sup> Decreto federal nº 6.017/2007: Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes

consecução do federalismo de cooperação, previsto pelo Constituinte originário de 1988.

Destarte, a gestão associada de serviços públicos apresenta-se como instrumento de intergovernabilidade, isto é, como mecanismo de união e compartilhamento de competências, estruturas, recursos e esforços para a consecução dos deveres impostos aos entes da Federação, em benefício da sociedade<sup>16</sup>. Na lição de Carvalho Filho (2013, p. 5), “a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade”.

A inclusão da gestão associada de serviços públicos pela Emenda Constitucional nº 19/1998 procurou sanar o déficit de intergovernabilidade existente no país, e, através da constitucionalização dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, materializar o federalismo de cooperação previsto no sistema constitucional de 1988. Ganha também especial destaque o diploma legal (Lei nº 11.107/2005) regrido a constituição e funcionamento dos consórcios públicos e convênios de cooperação, contribuindo para a segurança jurídica das relações de cooperação federativa.

Deveras, a gestão associada de serviços públicos pressupõe o compartilhamento de funções e serviços de maneira perene, geralmente com prazos dilatados de ajuste e obrigações de maior densidade entre as partes envolvidas. Não se tratam de ações pontuais ou efêmeras, de menor complexidade jurídica. Dá-se como exemplo a simples cessão de veículo pertencente a determinado Estado-membro da Federação para um município, para auxiliar no transporte escolar. Ou do compartilhamento de dados entre as receitas federal e estadual, para

---

da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

<sup>16</sup> Para a ampla análise do tema, remete-se o leitor para a tese de doutoramento de Probst (2018), intitulada *A Gestão Associada de Serviços Públicos no Sistema Constitucional Tributário: a instituição, fiscalização e cobrança de taxa no âmbito dos consórcios públicos*, defendida perante a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

melhor fiscalização e controle das receitas tributárias. Para as referidas situações, basta a celebração de simples convênio administrativo, que não carece, em regra, de prévia autorização legislativa e das formalidades intrínsecas dos consórcios públicos e convênios de cooperação.

Portanto, a gestão associada de serviços públicos preencheu certo vácuo existente no ordenamento jurídico nacional referente às relações mais densas de interlocução federativa (como ocorre com a criação de nova pessoa jurídica, a exemplo do BRDE e de tantos consórcios constituídos anteriormente à EC nº 19/1998), sem prejuízo do manejo dos tradicionais convênios administrativo para o regramento das cooperações de menor complexidade jurídica.

É sob esse cenário que os serviços públicos e as competências da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal devem ser executados em prol da sociedade, primando por mecanismos de eficiência, economicidade e compartilhamento de estrutura, pessoal e expertise.

## FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E SEU ESTADO DA ARTE

Passadas quase quatro décadas de vigência da Constituição Cidadã, assim como já existente regramento próprio para a instrumentalização das relações federativas (EC nº 19/1998 e Lei nº 11.107/2005), questiona-se qual o nível de cooperação atualmente presente na Federação brasileira, isto é, em que medida há o cumprimento do comando constitucional do federalismo de cooperação aspirado pelo Constituinte originário.

Essa é uma questão certamente complexa de ser apurada quantitativamente e, principalmente, qualitativamente. Poucas são as informações e dados consolidados que reverberam o nível de cooperação do federalismo brasileiro.

Mesmo assim, é possível identificar a ampliação do nível de cooperação existente no Estado brasileiro desde a Constituição de

1988, decorrente (i) de um melhor regramento legal da matéria (vide a regulamentação da gestão associada de serviços públicos – EC nº 19/1998 e Lei nº 11.107/2005), (ii) da indução inserida em importantes marcos legais da prestação de serviços públicos e demais atividades de competência do Poder Público (embrionariamente a Lei nº 8.080/90 que norteia o SUS, posteriormente outros diplomas legais no campo da política urbana – Lei nº 10.257/2001, do saneamento básico – Lei nº 11.445/2007, do manejo dos resíduos sólidos – Lei nº 12.305/2010, do licenciamento ambiental – Lei complementar nº 140/2011, da mobilidade urbana – Lei nº 12.587/2012, das compras compartilhadas – Lei nº 14.133/2021, entre outros) e (iii) do aperfeiçoamento e ampliação dos meios de comunicação entre os gestores públicos dos diferentes níveis federativos (são inúmeras as plataformas que permitem, por exemplo, a realização de reuniões virtuais).

Todos esses fatos permitiram a ampliação do nível de cooperação existente no país ao longo das últimas décadas, inclusive disseminando a experiência já existente em determinadas regiões do país (a exemplo dos consórcios intermunicipais e das associações de municípios, já existentes nas regiões Sul e Sudeste do país anteriormente à Carta Cidadã).

É o que aponta recente pesquisa divulgada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)<sup>17</sup>. Atualmente existem no país 723 consórcios públicos ativos, com atuação em diversas áreas do Poder Público (com destaque para saúde, saneamento básico e infraestrutura), sendo que mais de 85%, ou 4.783, dos municípios brasileiros participam de pelo menos um consórcio público. Desse total, a pesquisa apontou a existência de 280 consórcios com sedes na região Sudeste, 192 com sedes na região Sul, 163 com sedes na região Nordeste, 67 com sedes na Região Centro-Oeste e 25 com sedes na região Norte. Apesar da disparidade de números, em parte justificada pela própria

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulgamapeamento-nacional-de-consorcios-publicos>. Acesso em :15 dez. 2023.

dinâmica populacional e territorial de cada macrorregião, verifica-se a disseminação das relações de cooperação federativa pelo país, o que se mostra positivo.

Também importante destacar a criação dos consórcios públicos interestaduais do Nordeste (composto por Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), da Amazônia Legal (composto por Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e Brasil Central (composto por Distrito Federal e os estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins<sup>18</sup>), além da criação do Consórcio de Integração Sul e Sudeste, formado pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Apesar do incremento de consórcios públicos, faltam dados concretos sobre seu funcionamento e reais ganhos administrativos, financeiros e de incremento na qualidade dos serviços públicos ofertados. Enfim, é preciso ampliar a pesquisa para melhor compreensão qualitativa das atividades desempenhadas pelos diferentes arranjos federativos, em respeito aos princípios constitucionais da eficiência e publicidade elencados no âmbito do art. 37 da Constituição. Tal mister poderia ser realizado pelos Tribunais de Contas, detentores de competência para tanto (art. 71 da CF) e de expertise na análise qualitativa das receitas, despesas e estruturas administrativas, mediante coordenação nacional do Tribunal de Contas da União (até porque o federalismo de cooperação não está adstrito às estruturas do Poder Executivo, irradiando para todos os Poderes e órgãos públicos<sup>19</sup>).

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional>, <https://consorcioamazonialelegal.portal.ap.gov.br/institucional/quem-somos> e <http://brasilcentral.gov.br/o-consorcio/quem-somos/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>19</sup> Destaca-se o que ocorre entre o Tribunal Regional Federal da 4ª região e alguns Tribunais de Justiça, como é o caso de Santa Catarina, que firmaram cooperação para o uso e aperfeiçoamento do processo eletrônico (sistema eproc), de grande valia operacional e economicidade ao erário. O Conselho Nacional de Justiça também tem atuado no



Apesar dos avanços acima relatados no campo da cooperação federativa, fatos recentes também reclamam aprofundada reflexão em torno da ampla litigiosidade existente entre os entes da Federação, a revelar a ausência de uma cooperação orgânica no Estado brasileiro, fruto, quem sabe, dos resquícios ainda presentes da centralização de poder (e de receitas) desde a Proclamação da República.

Emblemática a situação envolvendo os serviços de saneamento básico no Brasil. De longa data os entes subnacionais travam disputa pela titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em especial nas regiões metropolitanas. Mesmo após a matéria ter sido objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, rel. originário Min. Maurício Corrêa, rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 6/3/2013), bem como disciplinada no âmbito da Lei nº 11.445/2007, com posteriores aperfeiçoamentos em seu texto para melhor regramento das competências municipais e estaduais (vide as importantes alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020), ainda assim os litígios judiciais pela competência da prestação dos serviços espalham-se pelo Brasil, ora pela tentativa de manutenção das estruturas de poder envolvidas nas companhias estaduais de saneamento<sup>20</sup>, ora pela concentração de poder decisório na criação das regiões metropolitanas<sup>21</sup>. Tal conflito

---

mesmo sentido, a fim de racionalizar estruturas e sistemas operacionais no âmbito do Poder Judiciário.

<sup>20</sup> É o caso de alguns Estados-membros que alteraram suas Constituições Estaduais para inserir dispositivo que tolhia a competência municipal na definição da forma de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na tentativa de manutenção da prestação dos serviços pelas respectivas concessionárias estaduais (sociedades de economia mista), a exemplo do ocorrido no Paraná, situação declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.454, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020).

<sup>21</sup> Cita-se, por exemplo, a longa disputa travada pelo estado de Alagoas e os municípios que compõe a Região Metropolitana de Maceió em relação à distribuição de poder no âmbito da referida região metropolitana e, mais recentemente, à repartição dos recursos auferidos com o processo de concessão dos serviços públicos de abastecimento

federativo enseja grave prejuízo à sociedade, refletido em vexatórios números de coleta e tratamento de esgoto sanitário na grande maioria dos municípios brasileiros<sup>22</sup>.

Também sintomática a ausência de interlocução federativa sentida durante a pandemia de COVID-19, quando restou escancarada a ausência de laços de cooperação (em especial entre a União e os Estados-membros) para a consecução de problemas comuns, desdobrando-se, por vezes, para situação de evidente conflito federativo<sup>23</sup>. Aliás, o Supremo Tribunal Federal teve importante papel de salvaguarda das competências constitucionais dos entes subnacionais no enfrentamento da pandemia, assegurando o regime de competências previsto pela Constituição Federal, sem afetar a autonomia da União na coordenação nacional das políticas públicas de saúde<sup>24</sup>. Trata-se

---

de água e esgotamento sanitário (Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=523540&ori=1>. Acesso em 15/1/2024).

<sup>22</sup> É o caso do estado de Santa Catarina, economicamente forte e com bons índices sociais, mas que vergonhosamente ainda patina na prestação dos serviços públicos de esgotamento sanitário, muito decorrente da ausência de políticas públicas estaduais voltadas à cooperação com os 295 municípios. Dados atualizados do Tribunal de Contas do Estado revelam que somente 45,54% da população é atendida por rede de esgoto (Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/santa-catarina-tem-7248-de-cobertura-no-abastecimento-de-agua-e-4554-no-atendimento-de-esgoto>. Acesso em 16/1/2014).

<sup>23</sup> Podemos citar como exemplo as medidas de requisição administrativa adotadas pela União em face do Estado de Mato Grosso relativas a 50 ventiladores pulmonares (ACO nº 3393 MC-Ref, Relatora Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22-06-2020) e do Estado de São Paulo relacionadas às agulhas e seringas destinadas à vacinação (ACO nº 3463 MC-Ref, Relator Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 08-03-2021).

<sup>24</sup> Ganha destaque o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no qual o Tribunal assegurou a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei nº 13.979/20 e dispositivos conexos, reconhecendo o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia. Em igual sentido deu-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, sob relatoria do Ministro Edson Fachin e julgada em 15/4/2020.

de momento ímpar na história do direito constitucional brasileiro, merecedor de aprofundados estudos e ponderadas reflexões, sempre voltados para o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições e da democracia<sup>25</sup>.

Adicionalmente, a desigualdade regional ainda marca negativamente o Estado brasileiro, na contramão dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF). Dados constantes do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2022, organizado pelo PNUD e IPEA, revelam significativa diferença de IDHM entre os Estados-membros no país. No ano referência de 2010, o Distrito Federal detinha o maior indicador (0,824) e o Estado do Alagoas o menor (0,631), diferença de 23%. Já tomando o ano 2021 como referência, os Estados de São Paulo e Alagoas apresentaram indicadores, respectivamente, de 0,806 e 0,684, diferença de 15%. Já a diferença entre o maior (Distrito Federal – 0,814) e menor (Estado do Maranhão – 0,676) indicador apresentou diferença de 17%. Por sua vez, o indicador do Brasil avançou de 0,727 (em 2010) para 0,766 (em 2021)<sup>26</sup>.

Outro elemento importante de assimetria federativa diz respeito à concentração de renda ainda existente em torno da União. Mesmo com os avanços trazidos pela Constituição de 1988 no que toca a melhor distribuição das receitas tributárias frente às competências atribuídas aos entes da Federação, permanece a centralização de recursos públicos no âmbito da União (em torno de 60% das receitas tributárias), em detrimento dos demais entes da Federação (estados com 23% e municípios com 17% das receitas tributárias)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Remete-se o leitor aos importantes estudos constantes da obra *A crise do Federalismo em estado de pandemia* (SCAFF *et al.*, 2021).

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em 16/1/2024.

<sup>27</sup> Os dados constam de estudo produzido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), intitulado de *Compromissos com o Brasil: governança, Estado eficiente e Federalismo*, na qual a entidade aponta os motivos que levaram ao desvirtuamento da partilha de receita tributárias desde a Constituição de 1988: “Ao longo dos 30 anos da Constituição Cidadã, a União e os Estados abusaram da prática de concessões indevidas de benefícios

Os exemplos de assimetria cooperativa no campo federal são extensos e permeiam os diferentes níveis da Federação, de forma vertical e horizontal.

Nesse contexto de ideias e informações, se de um lado a Constituição de 1988 de fato primou pelo fortalecimento do regime democrático e pela descentralização político-administrativa (no campo das competências constitucionais), assegurando a autonomia dos entes da Federação (ao menos sob o prisma formal)<sup>28</sup>, de outro a modelagem

---

fiscais a determinados setores, especialmente em relação às reduções de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Operações sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicações (ICMS), afetando diretamente as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do ICMS aos Municípios. Além dessa prática comum, a União agrava a escassez de recursos municipais com a criação e a elevação das alíquotas das contribuições sobre o lucro líquido das empresas (CSLL), sobre produtos industrializados (Cofins), imposto de importação e exportação e sobre operações financeiras (IOF), tributos estes não partilhados com Estados e Municípios. Estudos indicam a necessidade de revisão do sistema tributário nacional, para unificar a legislação tributária, acabar com a guerra fiscal, tributar as operações na origem e transferir a arrecadação incidente ao Município de destino (local do consumidor, a exemplo da substituição tributária). É urgente a participação dos Municípios nas contribuições arrecadadas pela União, como CSLL, Cofins, IOF, impostos sobre a importação e exportação e aumento nos percentuais distribuídos sobre a Cide.

A elevação dos percentuais das transferências constitucionais para equilibrar as finanças municipais, deverá aproximar-se da seguinte divisão: 30% da arrecadação tributária nacional aos Municípios brasileiros, 25% aos Estados e 45% à União. Feita essa adequação, dá para dispensar a prática nociva das transferências discricionárias para dar conta da aplicação das políticas públicas, já que execução de programas por parte dos Municípios é feita por meio das transferências de recursos da União e dos Estados.” (Disponível em: < [https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Compromissos%20com%20o%20Brasil%20\(2018\).pdf](https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Compromissos%20com%20o%20Brasil%20(2018).pdf)>. Acesso em 17/1/2024).

<sup>28</sup> A necessidade de salvaguarda das competências constitucionais das unidades federativas fora devidamente enaltecida em artigo de autoria conjunta de Abboud e Mendes (2020), intitulado *A jurisdição constitucional da crise: pacto federativo, preservação dos direitos fundamentais e o controle da discricionariedade*, no qual ressaltam a importância da defesa do pacto federativo: “O pacto federativo consiste em preceito constitucional que deve, necessariamente, ser resguardado em nosso ordenamento. Trata-se, mais precisamente, de *bem jurídico*, contra cuja proteção deficiente pode-se – *rectius*, deve-se – invocar a *Untermassverbot* em tempos de crise.”.

da Carta Cidadã (mesmo após suas inúmeras emendas constitucionais) não fora plenamente eficaz na preservação do equilíbrio e harmonia federativa, especialmente porque ainda persiste (i) a significativa desigualdade regional, (ii) o centralismo fiscal em favor da União, (iii) a dependência dos governos subnacionais em relação à União para o exercício pleno das suas competências constitucionais, (iv) a ineficiência na execução de importantes políticas públicas pelos governos locais e (v) a incerteza em torno das competências administrativas e legislativas dos entes da Federação.

Enfim, ainda se presencia um baixo nível de cooperação federativa no país, fruto, em grande parte, da concepção centralizadora que permeia a formação do Estado brasileiro, o que se reflete na dificuldade da ampliação de laços federativos e da descentralização de competências e receitas.

Assim, necessário o fomento e aprimoramento dos atuais mecanismos de cooperação federativa já ofertados pelo regramento jurídico brasileiro, com especial atenção aos convênios de cooperação e consórcios públicos, regrados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto federal nº 6.017/2007, bem como a concepção de novos e perenes laços de interlocução federativa.

Nesse sentido, positiva a expedição do Decreto federal nº 11.495, de 18 de abril de 2023, que instituiu o Conselho da Federação, como órgão de integração e de promoção da cooperação dos níveis de Governo federal, estadual, distrital e municipal, com a finalidade de subsidiar e de promover a articulação, negociação e pactuação de estratégias e ações de interesses prioritários comuns, com vistas ao desenvolvimento econômico sustentável e à redução das desigualdades sociais e regionais. (art. 1º, § 1º).

Trata-se de interessante medida adotada pelo Governo Federal na busca de criar-se um ambiente institucional regular e perene de diálogo sobre assuntos federativos que afetam à nação e carecem de estudos e ações coordenadas entre os entes da Federação, em âmbito vertical e horizontal. Evidentemente que a mera criação do Conselho

da Federação em muito pouco contribuirá para o federalismo de cooperação caso não haja o real engajamento dos líderes políticos (de todos os níveis federativos) para seu adequado funcionamento, com a abordagem de assuntos de relevo nacional e regional, alheio às frívolas discussões ideológicas de viés político-partidárias.

Igualmente merecedora de elogios a conciliação judicial entabulada entre a União e todos os estados da Federação (incluindo-se o Distrito Federal) para a equalização das perdas de receitas auferidas pelos entes subnacionais decorrentes da Lei complementar nº 194/2022, dando fim de inúmeras ações junto ao Supremo Tribunal Federal, a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.191<sup>29</sup>. Trata-se de medida emblemática que bem exemplifica a necessidade do permanente diálogo federativo entre os entes nacional e subnacionais, inclusive para atenuar a elevada judicialização havida entre os entes da Federação.

Por fim, também promissora a reforma tributária aprovada através da Emenda Constitucional nº 132/2023 quanto ao seu potencial de atenuar a chamada “guerra fiscal” vivenciada por municípios e Estados-membros e de melhor distribuição das receitas tributárias arrecadadas pelo Poder Público, através da unificação e padronização de tributos (a exemplo da criação do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, que englobará o ICMS e ISS) e de sua arrecadação no destino (e não onde ocorre a produção ou prestação dos serviços), com a previsão de mecanismos de compensação de receitas tributárias (como forma

---

<sup>29</sup> Consta da Certidão de Julgamento: “Decisão: (julgamento conjunto: ADI 7.191 e ADPF 984) O Tribunal, por unanimidade, homologou o acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento, nos termos do voto do Relator. O Ministro André Mendonça acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 26.5.2023 a 2.6.2023.”

de mitigar o processo de ganhos e perdas tributárias) e de fundos para o desenvolvimento regional<sup>30</sup>.

Ainda no âmbito da reforma tributária, atrai especial atenção a criação do Comitê Gestor do IBS, composto paritariamente pelos diferentes entes federativos e detentor de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, com responsabilidade de (i) editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, (ii) arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios; e (iii) decidir o contencioso administrativo (art. 156-B da CF).

O tema do federalismo comporta muitos desdobramentos e pode ser analisado sob diferentes ângulos, com percepções distintas sobre o nível de cooperação atualmente vivenciado no país. O copo encontra-se “meio cheio” ou “meio vazio”? O presente artigo busca trazer à discussão tema tão relevante para a sociedade brasileira, sem deixar de apontar a percepção de “luz” no fim do túnel. A missão não é simples, até porque a cooperação pressupõe predisposição ao diálogo e perda de parcela de poder. Mas é importante demonstrar os avanços e identificar os desafios a serem superados pelo federalismo de cooperação, pois, como enfatizado por Ataliba (2011, p. 37), a Federação, em conjunto com a República (acrescenta-se, com a permissão do saudoso jurista, a Democracia) são as vigas mestras do Estado brasileiro.

## CONCLUSÃO

Enfim, é passada a hora de se dar efetiva concretude ao federalismo de cooperação aspirado pelo Constituinte de 1988, cerne da

<sup>30</sup> Sobre o tema, recomenda-se a leitura de importante estudo produzido pelo IPEA, denominado de *Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária*, constante da Carta de Conjuntura n° 59, Nota de Conjuntura n° 17, do 2° Trimestre de 2023 (Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531\\_nota\\_17.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf)). Acesso em 17/1/2024).

República Federativa do Brasil e inerente ao desenvolvimento equilibrado e racional da nação brasileira.

Espera-se que a criação do Conselho da Federação, alinhado a outras boas práticas federativas já existentes no país (tais como o Fórum Permanente de Governadores e as entidades municipalistas), permita a construção de um ambiente institucional permanente de cooperação e interlocução entre os entes da Federação, mediante a criação de pautas prioritárias de interesse nacional e regional, e que poderão, uma vez alinhadas entre os Chefes dos Poderes Executivos, ser objetivo de tratativas junto aos demais Poderes da República.

Aliás, esse é um ponto de reflexão. O federalismo de cooperação deve permear todas as esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário, englobando os órgãos públicos com ampla autonomia e independência que gravitam constitucionalmente em torno dos Poderes da República), dos diferentes níveis da Federação, impondo aos agentes políticos o dever de amplo diálogo no sentido da comunhão de esforços para a solução de problemas comuns.

O desafio é imenso. A efetiva descentralização e o compartilhamento de competências, assim como a redistribuição das receitas tributárias requerem amadurecimento federativo dos atores políticos envolvidos, a começar no âmbito nacional (pelo relevante papel de coordenação desempenhado pela União no arranjo federativo), para que haja um melhor calibramento de poderes entre os entes federativos, o que não significa, evidentemente, subtrair a necessária autonomia dos entes da Federação, marca indelével do Estado federal.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **A jurisdição constitucional da crise: pacto federativo, preservação dos direitos fundamentais e o controle da discricionariedade.** Revista dos Tribunais. Vol. 1022/2020, p. 103-124, Dez/2020.



ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos das autarquias locais. In: OTEIRO, P.; GONÇALVES, P. C. **Tratado de Direito Administrativo Especial**, vol. IV. Coimbra: Almedina, 2010.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARILE, Paulo. **Istituzione di Diritto Pubblico**. 6ª ed. Florença: CEDAM, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de Sustentabilidade dos Consórcios Intermunicipais. In: CHERUBINE, M. B.; TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2013.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Compromissos com o Brasil – Governança, Estado Eficiente e Federalismo**. Brasília: CNM, 2018.

CORREIA, Fernando Alves. **Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal**. Coimbra: Almedina, 1986.

COSTA, Lâisse Lima Silva Costa; RAMOS, Edith Maria Barbosa Ramos; e RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Pandemia e federalismo: reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à COVID-19. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ**. Vol. 1, nº 1 – 2020.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

GARCÍA, Benigno Pendás et. al. **El nuevo régimen local Español**. Barcelona: Wolters Kluwer Educacion, 1985.

GARCIA, Luciana Silva; FERNADES, Victoria Bittencourt Paiva. (2021). Um estudo sobre os reflexos da pandemia no pacto federativo brasileiro. **Revista de Direito e Atualidade**. vol. 1, num. 1. jan/mar de 2021. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/5221>.

GIANINI, Massimo Severo. **Instituzioni de Diritto Amministrativo**. Milano, 1981.

GONÇALVES, Pedro Costa. As entidades intermunicipais - em especial, as comunidades intermunicipais. **Questões Atuais de Direito Local**. Coimbra, janeiro/março, p. 21-41, 2014.

GRIN, Eduardo José et al. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.85351. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85351>.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; FJP - Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2021**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

PAGENKOFF, Hans. **Kommunalrecht**. Heymann, 1975.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, Cambridge, vol. 8, n. 4, 1995.

PROBST, Marcos Fey. **A Gestão Associada de Serviços Públicos no Sistema Constitucional Tributário: a instituição, fiscalização e cobrança de taxa no âmbito dos consórcios públicos**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Vol. 1 e 2. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Tradução de R. Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

WOLFF, Hans. **Verwaltungsrecht**. München: Auflage, 1976.

---

### MARCOS FEY PROBST

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com dedicação ao estudo dos temas ligados ao Direito Constitucional e Administrativo. Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Professor do Mestrado Profissional em Direito da UFSC.

Endereço profissional: Rua Álvaro Millen da Silveira, n. 208, Centro, Florianópolis/SC, CEP: 88020-901, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-7113-434X>

E-MAIL: [marcosprobst@gmail.com](mailto:marcosprobst@gmail.com)

### PAULO MÁRCIO CRUZ

Pós-doutorado sênior na Universidade de Alicante (Espanha) e de pós-doutorado nas universidades de Perugia (Itália) e Alicante (Espanha). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995). Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (1984). É professor titular da Universidade do Vale do Itajaí, coordenador e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica cursos de mestrado e doutorado - da Universidade do Vale do Itajaí, professor convidado da Universidade de Alicante (Espanha) e da Universidade de Perugia Itália). Professor visitante do Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales da Universidade de Alicante (Espanha). Membro dos Projetos de Pesquisa Internacionais Conjuntos PPCJ/UNIVALI-Faculdade de Jurisprudência da Universidade de

Perugia - Itália e PPCJ/UNIVALI - Instituto de Universitário de Águas e Ciências Ambientais - IUACA/ Universidade de Alicante - Espanha. Atua como docente e pesquisador nos temas Direito Transnacional, Direito e Sustentabilidade, Democracia e Estado e Constitucionalismo Comparado.

Endereço profissional: Rua Uruguai, n. 458, Centro, Itajaí/SC, CEP 88.302-202, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3361-2041>

E-MAIL: [pcruz@univali.br](mailto:pcruz@univali.br)

Recebido em: 20/12/2023

Aceito em: 13/03/2024



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.