

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES
DO SISTEMA DE JUSTIÇA
MESTRADO ACADÊMICO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOSÉ MARIANO MUNIZ NETO

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

SÃO LUÍS
2023

JOSÉ MARIANO MUNIZ NETO

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

SÃO LUÍS
2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Muniz Neto, José Mariano.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO
/ José Mariano Muniz Neto. - 2023.
125 p.

Orientador(a): Paulo Roberto Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Consórcio Nordeste. 2. Consórcios públicos. 3.
Federalismo cooperativo. 4. Sistema constitucional
brasileiro. I. Ramos, Paulo Roberto Barbosa. II. Título.

JOSÉ MARIANO MUNIZ NETO

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana (Interno)
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof. Dr. Rubens Beçak (Externo)
Universidade de São Paulo - USP

A Deus, por minha família.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus que me deu a vida, força e saúde para realizar este sonho.

A todos os meus familiares que me deram apoio em todas as etapas de minha vida, em especial aos meus pais Antonio Francisco Muniz e Conceição de Maria Batalha Muniz que sempre acreditaram no meu potencial.

À minha amada esposa Carina Moreno Dias Carneiro Muniz pela paciência, força e carinho que teve comigo nesta jornada da vida.

Aos meus amados filhos Mariano Moreno Dias Carneiro Muniz e Fátima Moreno Dias Carneiro Muniz, que meu empenho e determinação neste trabalho sirva de exemplo e incentivo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos pela oportunidade de desenvolver meus estudos, pelos ensinamentos, grande dedicação, consideração e atenção em todas as etapas da minha formação neste mestrado, e agradeço ainda de forma muito especial por ter sido um admirável exemplo de ser humano, líder e professor a quem devo honrar e me orgulhar sempre.

À Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos, exemplo de grande estudiosa e cientista do direito, por sua enorme generosidade, confiança, acolhimento, conselhos, dedicação, lições e carinho, que muito influenciaram o meu desenvolvimento acadêmico.

Aos colegas e funcionários da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), sobretudo ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA), que colaboraram para minha formação e com os quais compartilhei momentos de intensa alegria.

Aos colegas de Mestrado que lutaram comigo, lado a lado, durante estes anos em sala de aula, pelo incentivo e apoio e de maneira muito especial, aos amigos integrantes do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão (NEDC/UFMA) que tornaram esta experiência ainda mais enriquecedora e inesquecível.

“Entrega o teu caminho ao SENHOR; confia nele, e ele o fará.” Salmos 37:5

RESUMO

A presente pesquisa visou compreender o papel dos consórcios públicos no federalismo cooperativo brasileiro, a partir do sistema constitucional inaugurado com a Constituição Federal de 1988, analisando suas condições de possibilidade à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, abordou-se a partir de uma metodologia jurídica descritiva e histórica o processo de formação e consolidação do federalismo de cooperação no sistema constitucional brasileiro após 1988, reunindo elementos que permitem discutir sobre a questão do desequilíbrio fiscal, a organização do estado federal na contemporaneidade e a execução dos serviços públicos, o (neo)constitucionalismo, o papel do poder judiciário e o federalismo cooperativo brasileiro na atualidade. Em seguida, foram abordados os principais aspectos conceituais e normativos dos Consórcios Públicos, analisando-se seu surgimento formal no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, no contexto da Reforma Administrativa do Estado implementada com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, suas principais características, seu objeto e suas prerrogativas legais. Para contextualização da dinâmica de interação cooperativa por meio dos consórcios públicos e compreensão da prática institucional destes mecanismos federativos, utilizou-se como exemplo o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), vocacionado à prestação de serviços públicos de interesse comum dos Estados-membros da região Nordeste. A partir de uma perspectiva teórica, este estudo se relaciona com pesquisas que abordam a influência da estrutura federativa nas políticas sociais, o papel dos entes federativos no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro e os Consórcios Públicos no Brasil. O foco analítico concentra-se nas condições de possibilidade da gestão associada de serviços públicos por meio de Consórcios Públicos e na participação dos entes subnacionais no processo de descentralização das políticas públicas, dialogando com trabalhos que destacam a atuação dos governos estaduais da região Nordeste. À guisa de conclusão, compreendeu-se que os consórcios públicos são mecanismos de cooperação interfederativa que podem contribuir para a repartição equilibrada do poder, a manutenção e fortalecimento do federalismo brasileiro, bem como podem propiciar maior eficiência na implementação de políticas públicas e na prestação dos serviços públicos à população, mas ainda encontra limites impostos pelo próprio sistema federativo constitucional e barreiras culturais próprias da política brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcios públicos. Federalismo cooperativo. Sistema constitucional brasileiro. Consórcio Nordeste.

ABSTRACT

This research aimed to understand the role of public consortia in Brazilian cooperative federalism, from the constitutional system inaugurated with the Federal Constitution of 1988, analyzing its conditions of possibility in the light of the Brazilian legal system. To this end, the process of formation and consolidation of cooperative federalism in the Brazilian constitutional system after 1988 was approached from a descriptive and historical legal methodology, bringing together elements that allow discussing the issue of fiscal imbalance, the organization of the federal state in contemporaneity and the execution of public services, (neo)constitutionalism, the role of the judiciary and Brazilian cooperative federalism today. Then, the main conceptual and normative aspects of Public Consortia were addressed, analyzing their formal emergence within the scope of the Brazilian legal system, in the context of the Administrative Reform of the State implemented with the advent of Constitutional Amendment nº 19, of June 4, 1998, its main characteristics, its object and its legal prerogatives. To contextualize the dynamics of cooperative interaction through public consortia and understand the institutional practice of these federative mechanisms, the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast (Northeast Consortium) was used as an example, aimed at providing public services of common interest to the States -members of the Northeast region. From a theoretical perspective, this study relates to research that addresses the influence of the federal structure on social policies, the role of federative entities within the scope of Brazilian cooperative federalism and Public Consortia in Brazil. The analytical focus focuses on the conditions for the possibility of associated management of public services through Public Consortia and on the participation of subnational entities in the process of decentralization of public policies, dialoguing with works that highlight the performance of state governments in the Northeast region. By way of conclusion, it was understood that public consortia are mechanisms of inter-federative cooperation that can contribute to the balanced distribution of power, the maintenance and strengthening of Brazilian federalism, as well as providing greater efficiency in the implementation of public policies and in the provision of services. public services to the population, but still faces limits imposed by the constitutional federative system itself and cultural barriers typical of Brazilian politics.

KEYWORDS: Public consortia. Cooperative federalism. Brazilian constitutional system. Northeast Consortium.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 FEDERALISMO E SISTEMA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 1988	15
1.1 Considerações propedêuticas sobre a formação histórica e as características do federalismo	17
1.1.1 O federalismo brasileiro	26
1.2 Organização federativa brasileira na contemporaneidade e (neo)constitucionalismo.....	37
1.2.1 O desequilíbrio fiscal após a Constituição de 1988.....	38
1.2.2 Organização do Estado Federal brasileiro e a execução dos serviços públicos	45
1.2.3 (Neo)Constitucionalismo e o papel federativo do poder judiciário na cooperação interfederativa.....	52
1.3 Federalismo de cooperação consorciativa no Brasil pós 1988	59
2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA LEI Nº 11.107/2005	67
2.1 Considerações iniciais	69
2.2 Aspectos normativos dos Consórcios Públicos	74
2.2.1 Conceito e natureza jurídica dos Consórcios Públicos.....	74
2.2.2 Contratos dos Consórcios Públicos	76
2.2.3 Regime de admissão de pessoal aplicável aos Consórcios Públicos	80
2.2.4 Limitação legal da participação da União nos Consórcios Públicos	82
2.2.5 Necessidade de autorização legislativa para criação de Consórcios Públicos.....	85
2.3 Objeto, prerrogativas e limites impostos aos Consórcios Públicos	86
3 O CONSÓRCIO NORDESTE E OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL ..	92
3.1 Criação e estrutura do Consórcio Nordeste	94
3.1.1 Formalização do Consórcio Nordeste.....	95
3.1.2 Estrutura de governança de Consórcio Nordeste.....	101
3.2 Atuação do Consórcio Nordeste no âmbito regional.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

O federalismo como processo de transformação contínuo das estruturas dos governos é uma fórmula de composição política-organizativa que se formou com finalidades comerciais, defensivas, de união de comunidades multiétnicas, entre outras, cujo sentido moderno surge a partir do processo político e histórico de formatação da federação norte-americana, especialmente após a Constituição de 1787, tendo inspirado a criação de outros modelos federais no mundo inteiro e, mais destacadamente, na América Latina, a exemplo do que ocorreu no Brasil.

A descentralização política é essencial para caracterizar um modelo de federalismo, pois é ela que garante uma real autonomia dos entes subnacionais em seus territórios e ao mesmo tempo imprime a necessidade e as condições de possibilidade para se estabelecer relações de cooperação entre as entidades territoriais para o alcance de objetivos comuns.

Sendo de um país de dimensões continentais, o Brasil apresenta grandes desigualdades sociais e regionais, com níveis de desenvolvimento discrepantes entre os diversos Estados e regiões. O Estado do Maranhão, por exemplo, tem figurado historicamente como um dos uma das unidades subnacionais mais pobres da federação e da própria região nordestina¹, dada a carência de condições dignas de saúde, educação, habitação e emprego, entre outros aspectos elementares, necessários para a redução da disparidade social no território brasileiro.

Um dos fatores que se encontram na origem deste problema e tem contribuído significativamente para este cenário é o (des)arranjo federativo brasileiro. Por esta razão, o federalismo brasileiro, muito especialmente, está a exigir mudanças urgentes, sobretudo no que concerne à repartição constitucional de receitas e competências estipuladas no Pacto Federativo.

Não há quem negue a necessidade de mudanças no sentido de termos uma federação mais equânime entre os entes subnacionais e um federalismo mais cooperativo. É certo que tais mudanças não devem ocorrer apenas por meio de reformas legislativas, mas também, e principalmente, a partir de soluções federativas inovadoras capazes de potencializar os investimentos dos entes subnacionais com foco na geração riqueza e no desenvolvimento regional em múltiplos aspectos.

¹ Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2021, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP), o Maranhão ocupa a pior posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre os Estados brasileiros, com indicador IDH de 0.676, bem como a pior posição da federação no indicador IDHM Renda. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em: 05/02/2023.

Nesta senda, a presente pesquisa teve como premissa que o atual arranjo do federalismo brasileiro, caracterizado por assimetrias territoriais persistentes e com origem histórica bastante peculiar, necessita de aperfeiçoamento por apresentar uma estrutura heterogênea em desalinho com o indicado programaticamente na Constituição Federal de 1988 e, portanto, inadequado para alcançar os objetivos fundamentais de garantia do desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades sociais e regionais.

Uma das principais medidas para solucionar essa questão se deu no contexto da Reforma Administrativa do Estado, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, que possibilitou a criação de Consórcios Públicos entre os entes federados, para gestão associada de serviços públicos, conforme previsto no artigo 241 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que instituiu os Consórcios Públicos como instrumentos de planejamento e implementação de políticas públicas, programas e projetos de interesse público.

Desse modo, buscou-se analisar sob uma perspectiva jurídica descritiva as condições de possibilidade dos Consórcios Públicos, à luz do sistema constitucional brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988 e demais normas infraconstitucionais, enquanto um tipo modalidade de cooperação interfederativa capaz de instrumentalizar a Administração Pública para o enfrentamento dos desafios próprios do Estado moderno.

Assim, buscou-se contextualizar a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federativos, utilizando-se como exemplo para compreensão da prática institucional sobre o tema o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), composto apenas por Estados-membros da região Nordeste, que foi apresentado pelos entes consorciados como um meio estrategicamente relevante e necessário para se obter avanços na prestação dos serviços públicos regionais, uma vez que estas unidades federativas necessitam encontrar alternativas para melhorias de suas políticas públicas em diversas áreas de ação governamental, considerando as condições historicamente inadequadas de educação, saúde, saneamento e ambientais, entre outras áreas, a que vêm sendo submetida parcela relevante da população nordestina, como destacadamente é o caso do Estado do Maranhão².

Assim, verificou-se que, diante da possibilidade de adoção destes mecanismos de

² Segundo dados estatísticos do IBGE (2022), o Estado do Maranhão possui cerca de 7.153.262 de habitantes, o que representa 3,4% da população brasileira, figurando como 12º da Estado da Federação com maior número de habitantes no país e o 4º maior da região Nordeste, mas concentra 8,4% da população brasileira de extrema pobreza, no ano de 2021, totalizando 1,4 milhão de pessoas, ou seja, um a cada cinco habitantes do maranhão vivem em condições de pobreza extrema. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em: 02/12/2022.

composição federativa, foi criado pelos nove estados da região nordestina o Consórcio Nordeste como meio institucional de cooperação federativa com atuação na área correspondente à soma dos territórios dos estados consorciados, para a realização de objetivos de interesse comum dos seus membros.

Neste sentido, o presente trabalho analisou os elementos jurídicos formais que fundamentam a atuação do Consórcio Nordeste como instrumento do federalismo cooperativo brasileiro e as condições de possibilidade que o aproximam ou o afastam do ideal constitucional de incentivo à pactuação interfederativa, tendo em vista a necessidade de transformação a realidade social, especialmente no que tange à melhoria na prestação dos serviços públicos desta região do país³.

A presente pesquisa partiu da hipótese de que atuação dos entes federativos por meio dos Consórcios Públicos, em um processo de coordenação e cooperação federativa - no âmbito estritamente legal - potencializa a capacidade de investimento dos entes subnacionais criando possibilidades de melhoria substancial na prestação de serviços públicos.

Por se tratar de um estudo jurídico-científico acerca do papel dos Consórcios Públicos no âmbito do federalismo brasileiro, a pesquisa pertence à vertente de análise jurídica-descritiva⁴, a qual foi desenvolvida por meio do método de procedimento bibliográfico e documental, que se mostrou apropriado.

Assim sendo, a pesquisa seguiu o tipo metodológico de procedimento de investigação jurídico-descritivo⁵ para realizar o enfrentamento dos desafios epistemológicos que a investigação científica encontra no campo jurídico e buscar compreender como esta nova dinâmica colaborativa - decorrente da atuação destes mecanismos de associativismo público - modifica, ajusta, mantém e/ou fortalece o sistema federal brasileiro.

³ Segundo dados estatísticos do IBGE (2022), a região Nordeste concentra quase a metade da população em situação de pobreza no Brasil e o Maranhão é o estado com a maior proporção de pessoas vivendo na extrema pobreza no Brasil. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em: 02/12/2022.

⁴ Vale ressaltar que, segundo Fonseca (2009, p. 62-70), não é possível separar no campo do direito os aspectos social e jurídico do estudo, podendo apenas distingui-los, pois na pesquisa em ciências sociais há uma problematização do mundo social e das condutas intersubjetivas, buscando-se, na área do direito, observar se há possibilidade de expressarmos estas realidades sociais nascidas das relações entre as pessoas de modo jurídico-normativa, lançando-se sobre o objeto de estudo um olhar crítico que nos permita ir além da dogmática jurídica para relacionar seus recursos técnicos com a prática das instituições sociais detentoras de poder decisório.

⁵ Na visão de Gil (2008, p. 28), as pesquisas descritivas têm como objetivo principal descrever as características de uma população ou grupo determinado, ou de um fenômeno específico, ou ainda estabelecer relações entre variáveis. Por seu turno, Bonat (2009, p. 12), em sua obra introdutória à pesquisa jurídica no Brasil, ensina que “a pesquisa descritiva não tem como objetivo a proposição de soluções, mas sim a descrição de fenômenos. Isso não significa que nessa modalidade de pesquisa não exista interpretação ou aprofundamento. Aqui, o objeto é analisado de forma a penetrar em sua natureza, descrevendo todos os seus lados e características. Outra importante função da pesquisa descritiva é que ela fornece um amplo diagnóstico do problema motivador da pesquisa. Note-se que verifica o problema e não sua solução, uma vez que esse não é o seu objeto.”

Demais disso, o estudo teve no horizonte de sua análise a interdisciplinaridade, abrangendo em certos momentos além da disciplina jurídica a ciência da Administração, posto que concebe um enfoque metodológico não apenas de cooperação teórica entre de saberes de campos do conhecimento autônomos, mas busca verdadeiramente a coordenação de disciplinas conexas (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 25).

Ademais, foi realizada uma pesquisa teórica adotando-se como procedimentos técnicos a revisão bibliográfica⁶ nacional e internacional de textos doutrinários sobre federalismo e consórcios públicos, além da análise documental, de pareceres e da legislação normativa, relevantes para uma abordagem do tema.

A pesquisa adotou ainda a técnica explicativa para conhecer compreender melhor o Consórcio Nordeste, a partir da análise do Protocolo de Intenções, Estatutos Social e suas alterações, dentre outros normativos, abrangendo o período de março de 2019 (ano de fundação do Consórcio Nordeste) a dezembro 2021, a fim de descrever e explicar as evidências levantadas.

À guisa de conclusão, considerou-se que um dos caminhos viáveis para aprimorar as relações interfederativas e gerar maior equilíbrio federativo consiste na adoção dos Consórcios Públicos como mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes subnacionais, aptos a possibilitar a implementação de políticas públicas com maior eficiência⁷ – sobretudo aquelas vocacionadas ao combate à desigualdade regional, com redução das tensões e do desequilíbrio no arranjo federativo nacional –, por meio da prestação de serviços públicos de interesse comum de seus consorciados, o que contribui para a manutenção e fortalecimento permanentemente do Estado Federal, através do aprimoramento de seus aspectos colaborativo, coordenativo e cooperativo, ancorados em um regime político democrático que estimule a participação concreta dos cidadãos nos negócios públicos, muito embora a atuação dos Consórcios Públicos encontre limites impostos pelo próprio sistema federativo constitucional.

Assim sendo, para alcançar o objetivo proposto, foram estruturados três capítulos. No primeiro, realizou-se uma abordagem geral a partir de uma sucinta revisão da literatura nacional

⁶ Fonseca (2009, p. 62-70), aduz que: “Os dados bibliográficos implicam certos riscos, pois, se mal assimilados ou não questionados, podem acarretar a reprodução indefinida das mesmas ideias, sem acréscimo de contribuição original.”

⁷ Di Pietro (2022) leciona que “a Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, caput. Também a Lei nº 9.784/99 fez referência a ele no artigo 2º, caput. Por sua vez, a Lei nº 14.133, de 1º-4-21, incluiu o princípio da eficiência entre os princípios da licitação, no artigo 5º. (...) O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

e internacional sobre a teoria do federalismo e sua evolução histórica até chegarmos ao federalismo de cooperação no sistema constitucional brasileiro, cuja opção do legislador foi claramente ficada na Constituição Federal de 1988.

A partir deste entendimento, no segundo capítulo, buscou-se descrever os Consórcios Públicos enquanto espécie jurídica-normativa e institucional capaz de promover a atuação conjunta e integrada de diversos entes federativos de todos os níveis de governo para a prestação de serviços públicos comuns à população de seus respectivos territórios.

Por fim, no último capítulo, para contextualização da dinâmica de interação cooperativa por meio dos consórcios públicos e compreensão da prática institucional destes mecanismos federativos, utilizou-se como exemplo o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), vocacionado à prestação de serviços públicos de interesse comum dos Estados-membros da região Nordeste, discorre sobre suas aspectos formais constitutivos, desafios e condições de possibilidade enquanto mecanismos de cooperação federativa composta por Estados-membros de uma mesma região.

1 FEDERALISMO E SISTEMA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 1988

A ideia de que a ordem política se funda em um pacto social é antiga. Todavia, adquiriu caráter democrático a partir do pensamento de John Locke sobre a separação de poderes, sistematizado principalmente na obra *Dois Tratados sobre o Governo* e posteriormente desenvolvida na obra *O Espírito das Leis*, sendo esta última de Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, a qual veio a contribuir para a formação da mentalidade constitucional norte-americana (FERREIRA FILHO, 2012).

Na verdade, a teoria de Montesquieu exerceu forte influência em Blackstone, sobretudo em seus tratados sobre Direito Público, servindo de grande inspiração para os Constituintes de Filadélfia (FRANCO: 2019, p. 50), porquanto a interpretação do contrato social, baseada na teoria da separação de poderes de Montesquieu, levou os pais fundadores a materializá-la historicamente na primeira e única Constituição escrita dos Estados Unidos da América, datada de 1787, e a criação da primeira federação moderna⁸.

Quando estava prestes a deixar a presidência dos Estados Unidos da América, o ex-presidente Ronald Reagan, em 1989, se despediu dos norte-americanos em um discurso histórico afirmando que a revolução realizada por meio da Constituição dos Estados Unidos de 1787 foi aquela que, pela primeira vez na história, realmente mudou o rumo do governo e fez isto iniciando o seu preâmbulo constitucional com três pequenas palavras: “*We, the People*” (Nós, o Povo) (REAGAN, 1989).

Segundo Reagan (1989), a maioria das constituições do mundo eram documentos nos quais o Estado dizia aos seus cidadãos quais são os seus privilégios, mas diferentemente disto, nos Estados Unidos da América a Constituição era um documento pelo qual o povo livre é quem dizia ao seu governo o que lhe era permitido fazer, e não o contrário, pois, segundo ele, o homem não é livre a não ser que o governo seja limitado⁹.

⁸ “Nos EUA, a Constituição Federal desempenhou um papel muito além da organização das instituições políticas do país, característica advinda da preocupação das 13 (treze) colônias iniciais em preservar suas liberdades civis, em detrimento da perseguição religiosa vivenciada na metrópole inglesa. Os colonos da América não interpretaram como positiva a oralidade presente no direito inglês, a qual tornava a sociedade vulnerável a arbítrios dos governantes, além de fragilizar a garantia dos seus direitos. Incentivou-se, então, a adoção da lei escrita, com reflexo direto sobre a futura elaboração da constituição nacional.” (RAMOS; ALENCAR, 2018).

⁹ Discurso de despedida à Nação do ex-presidente dos estados Unidos da América, Ronald Reagan, em 11 de janeiro de 1989. No original: “Ours was the first revolution in the history of mankind that truly reversed the course of government, and with three little words: ‘We the People.’ ‘We the People’ tell the government what to do; it doesn’t tell us. ‘We the People’ are the driver; the government is the car. And we decide where it should go, and by what route, and how fast. Almost all the world’s constitutions are documents in which governments tell the people what their privileges are. Our Constitution is a document in which ‘‘We the People’’ tell the government what it is allowed to do. ‘We the People’ are free.” Disponível em: <<https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/farewell-address-nation>>. Acesso em: 03/11/2022.

Em certa medida, ainda é possível observar no discurso de Reagan aquele mesmo espírito de liberdade do povo americano que um dia fez valer a independência das suas treze colônias do jugo da Grã-Bretanha, criou modelos próprios de autogovernos locais, autônomos e independentes do poder central que construiu uma nação próspera a partir de uma nova concepção de liberdade e soberania de Estado, deixando um legado valioso para a humanidade, especialmente por constituir as bases do constitucionalismo e do federalismo modernos.

Este espírito do povo estadunidense é bem retratado por Tocqueville (2019), para quem “o estado social dos americanos é eminentemente democrático. Ele teve esse caráter desde o nascimento de suas colônias”.

Depois de alcançarem a independência, os Estados americanos estabeleceram uma Confederação em 1781, mas esta apresentou deficiências que culminaram na sua transformação, após a Convenção da Filadélfia de 1787, na federação moderna que surgiu com a atual Constituição dos Estados Unidos da América (WATTS, 2006, p. 91).

Assim, a concepção contemporânea de federalismo está ligada ao surgimento do Estado moderno, uma vez que este como se compreende hoje nasceu com a Constituição americana de 1787 e, por conseguinte, refere-se a um princípio de organização do estado que, em geral, tem uma conotação normativa e se manifesta institucionalmente pela existência da própria federação (BROSCHEK, 2017, p. 35).

A descrição clássica da fórmula do federalismo segue o modelo genuíno norte-americano, mas comporta variações conforme o lugar e condições em que for adotado, se caracterizando essencialmente por transmitir uma ideia de organização do Estado e não representar um modelo fechado (RAMOS, 2011, p. 15). O sistema federativo brasileiro nasce com forte inspiração na experiência estadunidense, mas desde sua gênese apresenta singularidades, fruto de um processo histórico autônomo, que o torna único.

Dessa forma, no presente capítulo analisa-se a formação histórica e as principais características do federalismo no Brasil, abordando-se o desenho organizacional da Federação brasileira na contemporaneidade, o desequilíbrio fiscal, a repartição de competências e a execução dos serviços públicos, o papel federativo do poder judiciário para a prevalência do Princípio Federativo, a influência do neoconstitucionalismo para a consolidação do federalismo de cooperação e, por fim, o consorciativismo público no Brasil pós-1988, com o advento da Reforma Administrativa do Estado implementada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998.

1.1 Considerações propedêuticas sobre a formação histórica e as características do federalismo

Nascida com um sentimento comum do povo de aversão à tirania e a concentração de poder em um governo central, a união de Estados que se formou na América do Norte buscou inicialmente construir uma Confederação com o objetivo de preservar a liberdade, a soberania e a independência das treze colônias.

Entretanto, foi notória a fragilidade do modelo confederativo, cujo governo central era praticamente desprovido de poderes, uma vez que o Tribunal Supremo dos Estados Confederados nunca chegou a ser instituído para solucionar as questões entre os Estados e o Congresso Continental norte-americano existia com competências legislativas quase que inexpressivas.

É nesse contexto que surge no ano de 1787, durante a Convenção da Filadélfia, a Constituição dos Estados Unidos da América e o modelo inaugural daquilo que se convencionou chamar de a primeira federação¹⁰.

Os autores da Constituição norte-americana criaram uma estrutura formada por uma associação de estados orientados por um princípio de coordenação e independência entre os governos geral e regionais, atuando cada um em suas respectivas esferas, de modo a garantir que o governo nacional que estava sendo criado não fosse poderoso suficiente a ponto de suplantar os Estados-membros da nação (SCHWARZT, 1984, p. 9).

Entretanto, o nascimento da primeira federação da história não foi um processo simples. Veja-se que, quando da publicação no jornal *Daily Advertiser* de Nova Iorque, da famosa série de artigos elaborados por Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay, que vieram posteriormente a compor o clássico livro sob o título “O Federalista”, buscava-se esclarecer ao público daquela cidade a necessidade da ratificação da nova constituição, contra-argumentando os antifederalistas que apontavam importantes questões sobre o modelo de estado que ali se formava e muito contribuíram para o aperfeiçoamento do federalismo.

No entanto, um dos principais argumentos dos Federalistas consistia em dizer que não haveria hierarquia entre os poderes exercidos pelo governo central e pelos Estados-membros, os quais gozariam de autonomia igual à União, ocorrendo na prática apenas uma divisão de tarefas para um perfeito desempenho das atribuições que são exigíveis de um grande Estado, o que, por certo, dificultaria significativamente qualquer possibilidade de acúmulo inaceitável do

¹⁰ A expressão “a primeira federação moderna”, fazendo referência aos Estados Unidos da América, é utilizada por Watts (2006, p. 91) para diferenciar o modelo inaugurado pelos americanos em 1787 de outros sistemas embrionários.

poder (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 202-203).

Isto demonstra porque a ideia de descentralização política e de preservação da autonomia dos entes subnacionais é algo bastante enraizado na vida política dos Estados Unidos desde a origem de sua Constituição, muito embora tenha sofrido significativas modificações ao longo da história, por meio da evolução jurisprudencial¹¹ da Suprema Corte.

Além disso, vale destacar que para Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 16) só existiam duas alternativas, quais sejam, adotar a nova constituição – que traria muitas vantagens, segundo aduziam os escritos dos federalistas – ou haveria o desmembramento da União, cuja dissolução exporia as colônias recém independentes a muitos perigos.

Dentre os principais perigos apontados, havia um justificado receio de que a não ratificação da constituição pudesse prejudicar o comércio e inviabilizar a defesa militar do novo país. Não por outra razão, Ramos (2000, p. 01) sustenta que “há os que defendem o federalismo como um fim para as soluções políticas, mas ainda assim significa um meio cujo objeto é a união mais forte para assegurar outros fins e manter a segurança”.¹²

Assim, ao instituírem a Federação coube ao governo federal uma quantidade mínima de poderes indispensáveis à garantia da unidade política, econômica, defesa militar e política externa, enquanto o poder residual foi conferido às unidades subnacionais que dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 481).

Por outro giro, contrariando o preâmbulo da constituição norte-americana, Schwartz (1984, p. 11) considera que não foi o povo, mas sim os próprios Estados constituintes, por meio dos seus representantes delegados, indicados pelas respectivas casas legislativas de cada estado de maneira independente, que formaram a união americana na Convenção de 1787 e elaboraram a Constituição, bem como a ratificaram posteriormente por meio de convenções eleitas em todos os Estados.

¹¹ O termo “evolução” é utilizado aqui no sentido de ser um processo ou efeito gradual de transformação ou modificação contínua e regular, contudo, sem fazer qualquer juízo de valor sobre a possibilidade de representar um movimento de melhoria ou de retrocesso.

¹² A este argumento, adiciona-se a lição de Bobbio, Matteuci e Pasquino, (1998, p. 480-481) para quem: “Analisando a Constituição dos Estados Unidos da América — o primeiro exemplo de pacto federal entre Estados soberanos e, ao mesmo tempo, a experiência constitucional mais importante, embora parcialmente desenvolvida, na história das instituições federais — é forçoso concluir que ela introduz um novo instrumento político, cuja finalidade universal é a paz perpétua. Os ensaios do *Federalist*, que Hamilton publicou entre 1787 e 1788, em colaboração com Jay e Madison, para sustentar a ratificação da Constituição federal americana, nos oferecem a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado federal. Mas não existe nesta obra, nem nas outras contemporâneas de assuntos análogos, de acordo com o caráter pragmático da cultura anglo-saxônica, nenhuma consideração sobre o sentido global deste instrumento institucional. Ele foi apresentado mais como um meio para resolver os problemas políticos dos americanos do que como modelo de Governo para a sociedade das nações.”

Neste contexto, observa-se que os Estados Unidos emergiram por agregação das ex-colônias e inauguram uma nova forma de Estado, o moderno Estado Federal, a partir da composição de interesses dos Estados-membros. Deste modo, na América houve de fato uma união voluntária das treze ex-colônias autônomas (federalismo por agregação), impulsionada por necessidades diversas, como a de defesa militar contra o inimigo externo e a facilitação do comércio. Por conseguinte, houve a superação da fragilidade que o vínculo confederativo representava e o fortalecimento de um país edificado em uma nova forma de organização estatal: a Federação.

O Estado Federal inaugurado pelo modelo americano é um estado soberano constituído de Estados-membros federados dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, que se fundamenta no princípio constitucional da pluralidade de centros de poderes, sendo, portanto, uma relação de independência e coordenação de poderes entre si.

A Federação norte-americana caracterizou-se por adotar constituição escrita e rígida que estabeleceu um vínculo de indissolubilidade entre os entes subnacionais, a criação de um governo central com poderes limitados, ficando os demais poderes residuais reservados aos Estados-membros, além da garantia da participação dos entes estaduais na formação da vontade geral por meio do senado federal e a guarda da ordem constitucional sob a égide de um Tribunal Constitucional independente para dirimir os eventuais conflitos (UNITED STATES, 1789).

Após a Constituição, a soberania dos estados foi necessariamente mitigada para melhor conformação do Estado Federal recém-criado e o caráter indissolúvel da união americana ficou estabelecido em definitivo após quatro anos de guerra civil, na qual os estados do sul que pretendiam se separar foram derrotados (SCHWARZT, 1984, p. 11).

Inicialmente, a territorialidade foi adotada pelos americanos como a base legítima de organização política, tendo sido considerado o ponto principal para a separação sobre bases de respeito mútuo e cooperação entre os estados e os diferentes centros de poder (RAMOS, 2000, p. 22).

Ademais, a forte descentralização política e administrativa caracterizou a primeira fase do federalismo americano como um federalismo *dual* ou dualista, ou seja, a União de um lado e de outro os Estados-membros com repartição horizontal de competências, inclusive com tributos exclusivos previstos para os entes federativos (FERREIRA FILHO, 2012).

Isso porque, nos primórdios das federações formadas pela reunião de coletividades sem uma forte vinculação obrigacional entre si, como foi o caso dos Estados Unidos, a interpretação extensiva da autonomia dos Estados era uma atitude lógica (FRANCO, 2019, p. 126).

O conceito de federalismo *dual* tem sua origem nas teses de Hamilton, publicadas nos

artigos 39 e 46 dos escritos de “O Federalista”. A doutrina dualista foi expressa no texto da décima emenda, a qual aduz que “*os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo*” (UNITED STATES, 1789). Assim, a Emenda X estabeleceu na Constituição norte-americana uma esfera de competências reservada à União e outra privativa aos Estados-membros, constituindo a base constitucional federalismo *dual* (FERNÁNDEZ SEGADO, 2003, p. 13-14).

Tratando da divisão dos poderes entre a soberania federal e a dos Estados-membros na América, Tocqueville (2019) considera que houve uma cuidadosa separação entre as atribuições das esferas governo federal, de modo que “tudo o que não estivesse compreendido naquela definição faria parte das atribuições do governo dos estados. Assim, o governo dos estados constituiu o direito comum; o governo federal, a exceção”.

Ocorre que, a atual realidade do federalismo é bem diferente daquele modelo vestibular, supostamente irretocável como faziam acreditar *Os Federalistas*. Os pais fundadores da América não puderam imaginar a ocorrência de tantas mudanças que estariam por vir. No entanto, apesar da importância do caso norte-americano para a compreensão do fenômeno do federalismo no mundo, o sistema estadunidense continua tão admirado quanto é mal compreendido.

Isso porque os Estados-membros americanos não conservaram mais uma autonomia política, administrativa, tributária e financeira tão ampla quanto era no início da federação, sobretudo em matéria legislativa, de modo que nem todos se dão conta de que, a exemplo do que tem ocorrido em outras federações, os Estados Unidos também têm se tornado cada vez mais centralizado em torno da União, muito em decorrência das constantes modificações nas relações horizontais e verticais entre os diversos níveis institucionais, além de outras dimensões sociopolíticas do país.

Assim, a despeito da ideia inicial de que o sistema constitucional norte-americano estaria baseado numa divisão de poderes entre o governo nacional com poderes enumerados e os governos estaduais com os demais poderes residuais, atualmente, os poderes exercidos pelo Governo de Washington são muito maiores que aqueles firmados inicialmente (SCHWARZT, 1984, p. 13-14).

Para Ferreira Filho (2012) há uma “(...) universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União).” Semelhante é a lição de Franco (2019, p. 127) ao afirmar que evolução histórica do direito federal, especialmente nos Estados Unidos, tem demonstrado que há uma crescente centralização do poder político pela União, que invade de modo irreversível

áreas anteriormente reservadas à competência dos Estados, tendência esta que também é observável em outras federações do mundo.

Corroborar este entendimento o pensamento de Fernández Segado (2003, p. 19), para quem “a atribuição à jurisdição federal de toda ou da maior parte da legislação na esfera econômica e social desestruturou o equilíbrio existente nos estados federais em favor de tendências unificadoras”.

Contudo, Franco (2019, p. 127) ressalta que a centralização progressiva do poder político pela União “obedece a causas, que preponderam diferentemente, conforme o país, mas todas se originam de um fenômeno geral, que é o considerável aumento, em número e importância, das tarefas conferidas ao Estado moderno”.¹³

Seguindo esta esteira de pensamento, e a título de ilustração, cita-se o estudo do professor de política comparada na Universidade de Kent na Suíça, Paolo Dardanelli¹⁴. Ele comparou a evolução da centralização legislativa de cinco Estados federais: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Índia e Suíça. O pesquisador observou semelhanças do processo de centralização legislativa entre as federações e mais especificamente ainda entre as duas mais antigas federações existentes, a Suíça e os Estados Unidos (SWISSINFO, 2017).

Contudo, na visão do pesquisador Paolo Dardanelli, a centralização é principalmente na esfera legislativa, enquanto em matéria administrativa e fiscal os estados americanos ainda conservaram uma autonomia considerável (SWISSINFO, 2017).

Porém, como já abordado, em que pese os elaboradores de constituição americana terem criado sistema baseado na divisão de poder entre o governo nacional e os governos dos Estados, fundada no princípio de que o Governo Federal possui *poderes enumerados* na constituição, enquanto que os estados possuem todos os demais *poderes residuais*, nos termos da Décima Emenda de 1791 (SCHWARZT, 1984, p. 13), na prática, observa-se no processo evolutivo do federalismo americano a ocorrência de profundas mudanças em relação a essa concepção original e sua aplicação.

Um dos principais vetores que impulsionaram e continuam a impulsionar estas mudanças no federalismo americano é a interpretação dos dispositivos constitucionais

¹³ Abordando a sistemática do sistema federal brasileiro, Souza (2017, p. 284) observa que a tendência de constitucionalizar vários aspectos, o que torna as constituições mais parecidas com um código do que com um documento de princípios e regras, não é exclusividade do Brasil, havendo muitos autores afirmando que há um aumento de questões que deveriam ser tratadas pela legislação comum tornando-se constitucionais.

¹⁴ Não constitui objeto do presente artigo dissertar acerca do federalismo em perspectiva comparada. Para uma visão mais aprofundada sobre as pesquisas comparadas do professor Dr. Paolo Dardanelli (ORCID iD: 0000-0003-1986-1604), consultar: <<https://www.kent.ac.uk/politics-international-relations/people/509/dardanelli-paolo>>. Acesso em: 26/06/2021.

promovida pela Suprema Corte¹⁵, a qual tem contribuído para configurar um modelo de estado que, atualmente, se amolda apenas parcialmente àquela concepção inspiradora do projetado inaugural da Constituição de 1787, surgida dos debates frenéticos e nem sempre amistosos entre federalistas e antifederalistas.

Não obstante, segundo Broschek (2017, p. 36), “a experiência dos Estados Unidos no final do século XVIII tem influenciado os processos de formação de outros Estados, especialmente na América e na Europa”.

Ademais, Watts (2006, p. 92) observa que na segunda metade de século XIX e início do século XX, houve um crescimento de federações junto a outros formatos federais de união de comunidades multiétnicas em antigas regiões coloniais na América Latina e na Europa, as quais buscaram adaptar suas estruturas federais a partir do modelo norte-americano. O fenômeno do federalismo teve grande importância global nos anos 90 e estima-se que cerca de 40% (quarenta por cento) da população mundial viva em estados federados (WATTS, 2006, p. 50-63).

Atento ao fato de que o federalismo norte-americano tem sido historicamente uma referência para o desenvolvimento de outras estruturas federais no mundo, Watts (2006, p. 118) evidencia ainda que o papel dominante exercido pelo governo federal e sua recorrente prevalência em face das demais das esferas componentes da federação, como tem sido observado nas últimas décadas, fizeram com que a evolução do federalismo nos Estados Unidos se transformasse em um processo de transição de um federalismo cooperativo para um federalismo coercitivo, muito embora tenha havido pressões políticas contrárias por uma maior descentralização, mas o progresso nessa direção tenha sido limitado.

Não há um modelo único de federação¹⁶ e soluções federalistas são comumente

¹⁵ Como exemplo da atuação da Suprema Corte que abriu caminho para um maior protagonismo ao governo central, cita-se a Doutrina dos Poderes Implícitos que influenciou doutrina jurídica e a jurisprudência em diversos países no mundo, inclusive no Brasil. O marco inicial foi o caso *McCulloch v. Maryland*, no qual o juiz John Marshall da Suprema Corte reconheceu que o governo da União, embora limitado em seus poderes, não estava restrito apenas ao que se encontra expressamente na Constituição, posto que nem tudo está expressa e minuciosamente descrito na Carta Política, havendo, portanto, outros poderes eventuais ou implícitos necessários à execução da função estatal, de modo que se o estabelecimento de um banco fosse necessário para o exercício daqueles poderes constitucionalmente estabelecidos, implicitamente estaria a autorização legal para a sua criação (SCHWARZT, 1984, p. 15). Demais disso, Ramos e Tavares (2016) consideram que a jurisprudência da Corte Constitucional dos EUA uma fonte valiosa para análise da cláusula do devido processo legal substancial, para quem: “Partindo do famoso caso *Marbury v. Madison* (1803), marco jurisprudencial inaugural a partir do qual, formalmente, a Corte Suprema chamou para si o dever judicial de determinar o significado da Constituição, nesta tarefa, passou ela a dar a 5ª e a 14ª Emendas, no que tange ao manejo da ferramenta do devido processo legal, dimensões que atendessem à ideologia sustentada por seus membros, de acordo com suas distintas fases.”

¹⁶ No mesmo sentido, Watts (2006, p. 50-63) assevera que não existe uma forma de federação perfeita e pura, podendo-se indicar apenas as características presentes no primeiro país que adotou a sistemática federativa, o que não implica em dizer que todos os países que se tornam federações devam apresentar exatamente essas mesmas características do federalismo norte-americano, pois as organizações federadas são dinâmicas e a realidade de cada país é diferente, assim como as suas histórias.

observadas em outras formas de Estado, como é o caso da Espanha com suas comunidades autônomas. Contudo, pode-se considerar – ao menos para fins deste estudo - que o federalismo é uma forma de organização social, mais ampla que a ordem político-jurídica, com características que se contrapõem aos conceitos de confederação, à união de Estados e ao Estado unitário, que obedece ao princípio da relação coordenação de interesses, grupos ou instituições de diversas naturezas e hierarquias, necessário ao funcionamento de organismos complexos como garantia de liberdade, e privilegia a descentralização a partir da separação dos poderes quanto aos órgãos do Estado, podendo ocorrer ainda em termos geográficos ou territoriais (FRANCO, 2019, p.122-123).

Dentro de uma sociedade podem existir diferenças de etnia, cultura, língua e de religião, o que resulta em complexidades sociais nas quais as pessoas manifestam diferentes necessidades e objetivos em um ambiente de escassez de recursos no qual o governo não consegue atender todas as demandas da comunidade e ainda proteger os interesses de todos as pessoas a fim de conflitos e insatisfações. Assim, o federalismo, enquanto princípio normativo que assegura a “diversidade na unidade”, é essencialmente inerente à natureza humana e às relações sociais, pois possibilita organizar as diferentes formas de unidade, coletivismos forjados, institucionalizados e estruturados a fim de converter o propósito humano em realização (ZHRIN; MOHAMED, 2022, p. 226)¹⁷.

O estudo do federalismo americano e suas características elementares é importante para compreendermos como se processou a formação do federalismo brasileiro e suas mutações, inclusive o seu estágio atual. Segundo o magistério de Ferreira Filho (2012), cujo pensamento coincide com o de Ramos (2000, p. 15), são classificados quatro tipos de estado, a saber: o unitário, o descentralizado, o constitucionalmente descentralizado ou regional e o estado federal, cujos traços caracterizadores deste último foram acima descritos.

Há uma multiplicidade de teorias acerca do federalismo, haja vista que os diferentes arranjos federativos podem apresentar formas distintas de distribuição de poderes, competências e responsabilidades constitucionalmente estabelecidas, que podem ser aplicadas de forma simétrica a todos os entes federativos ou apresentar diferenças (aplicação assimétrica)

¹⁷ Tradução livre. No original: “Within a society, there are differences in ethnicity, culture, language, and religion, which has resulted in people being complex creatures. There is a basic presumption of the worth and validity of diversity, humans is complex with different needs and goal. In order to convert human purpose into human achievement, different forms of unity, collectivises forged, institutionalized, and structured organizing is needed. Due to a shortage of resources, the government is unable to fulfil all the desires of a varied community while still wishing to protect the interests of everyone from conflict and dissatisfaction. Different types of unity, collectivises formed, institutionalised, and structured organisations are required to turn person or group needs into society demands” (ZHRIN; MOHAMED, 2022, p. 226).

para lidar com as condições e circunstâncias diversas inerentes às unidades subnacionais, de modo que um mesmo arranjo federal pode se manifestar de maneiras diferentes e assim sustentar a pluralidade de entes com poderes compartilhados (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 920).

Porém, de acordo com Franco (2019, p.125), a característica mais importante de um Estado Federal é a descentralização política e não apenas administrativa, pois é ela que garante a autonomia que possibilita aos entes federados se auto-organizarem dentro dos limites de suas competências constitucionais.

Demais disso, Ramos (2012) salienta que a amante preferencial do Estado Federal legítimo é a democracia, pois o que possibilitou o rompimento com sistemática confederativa e a construção de uma nova sistemática federativa na América foi justamente a necessidade das decisões do poder da União incidirem diretamente sobre os cidadãos dos entes subnacionais, estimulando assim a participação dos cidadãos nos negócios públicos.

Na visão de Franco (2019, p. 122), é preciso destacar que há uma relevante distinção na abordagem deste fenômeno, a saber:

(...) o federalismo é matéria incluída na Ciência Política; a Federação se relaciona de preferência com a Teoria do Estado, e apresenta o fato; o Estado federal diz respeito propriamente ao Direito Constitucional, e oferece a norma. (...) A passagem do federalismo social à Federação política e ao Estado federal jurídico, são etapas sucessivas da integração do fenômeno federativo na órbita do Direito Constitucional.

Ademais, Ramos (2000, p. 22) considera que é difícil conceituar o federalismo com precisão, uma vez que “a noção de federalismo será sempre inevitavelmente fluida, vaga, imprecisa e, por isso mesmo, de pouca utilidade teórica e prática.”¹⁸

Fato é que o federalismo se revela como um processo por demais dinâmico, estando, portanto, em constante transformação, na medida em que acompanha as mudanças políticas, econômicas e sociais, que resultam em mudanças na própria configuração do Estado conforme suas múltiplas possibilidades organizacionais conforme o poder político é institucionalizado.

Tocqueville (2019) já havia afirmado que “atribui-se grande parte das misérias em que

¹⁸ Em que pese não haver um conceito fechado de federalismo, Ramos (2012, p. 22) leciona que para ser considerado um sistema federal algumas características devem ser observadas, a saber: “a) constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades; c) indissolubilidade do vínculo federativo; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral através do Senado Federal, que deve guardar a isonomia dentre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências e f) possibilidade de intervenção federal.”

estão mergulhados os novos estados da América do Sul ao fato de terem escolhido criar grandes repúblicas em vez de fracionar a soberania.”¹⁹ Semelhante é o pensamento de Montesquieu (1996, p. 141), para quem “se uma república for pequena, ela será destruída por uma força estrangeira; se for grande, será destruída por um vício interior. Este duplo inconveniente infecta igualmente as democracias e as aristocracias, sejam elas boas ou más.”²⁰

Entretanto, Montesquieu (1996) aponta a república federativa como uma saída ao afirmar que ela contempla “todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia”, sendo a federação “uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela” (MONTESQUIEU, 1996, p. 141).

Com base na literatura pertinente, verifica-se que “federalismo implica descentralização, o que levaria à aproximação entre povo e poder, tornando mais factíveis a participação e a fiscalização” (FORTES; MORAES, 2016, p. 199).

Contudo, o caso brasileiro é muito peculiar. Isso porque, embora os Municípios sejam considerados entes federativos, o que torna a federação brasileira singular frente a outros modelos de federalismos no mundo, percebe-se que o grau de autonomia dos entes subnacionais em face da União é muitas das vezes menor que o das esferas de governo locais de alguns países unitários, o que demonstra que a organização estatal no Brasil ainda guarda um viés bastante centralizador²¹ que a Constituição Federal de 1988 tentou superar, mas ainda encontra fortes

¹⁹ O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial, com 8.515.767 km², e possui uma população estimada em mais de 215 milhões de pessoas, o que também o torna um dos países mais populosos do planeta, mas devido ao tamanho de sua área é considerado pouco povoado. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 01/12/2022.

²⁰ Em que pese Montesquieu (1996) referir-se à república federativa em sua obra, vale ressaltar que ao tempo não havia uma clara separação conceitual entre federação e confederação. Feito o destaque, importa reproduzir o pensamento de Montesquieu (1996, p. 142) ao afirmar que: “Este tipo de república, capaz de resistir à força externa, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma desta sociedade previne todos os inconvenientes. Aquele que pretendesse usurpar não poderia ser igualmente aceito em todos os Estados confederados. Se se tornasse poderoso demais em um deles, alarmaria todos os outros; se subjugasse uma parte, aquela que ficasse livre ainda poderia resistir-lhe com forças independentes daquelas que ele teria usurpado e derrotá-lo antes que tivesse terminado de se estabelecer. Se acontecer alguma sedição em um dos membros confederados, os outros podem pacificá-la. Se abusos se introduzirem em alguma parte, serão corrigidos pelas partes sãs. Este Estado pode perecer de um lado sem perecer de outro; a confederação pode ser dissolvida, e os confederados permanecer soberanos. Composto por repúblicas, goza da excelência do governo interior de cada uma; e, quanto ao exterior, possui, pela força da associação, todas as vantagens das grandes monarquias.”

²¹ Para um maior aprofundamento, Arretche (2004), em cujo ensaio investiga a concentração da autoridade política que varia entre os Estados federativos e entre políticas particulares, evidenciando problemas de coordenação e autonomia dos entes federados, inclinando-se por reconhecer, em síntese, que: “Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como o de normatização e coordenação das relações intergovernamentais. O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos (Weaver; Rockman, 1993). Além disso,

obstáculos decorrentes do processo político brasileiro que impacta o federalismo fiscal do país e torna desigual a distribuição de rendas e despesas públicas entre os entes federados.

1.1.1 O federalismo brasileiro

A história do constitucionalismo no Brasil retrata um movimento pendular de alternância entre regimes políticos autoritários com forte tendência à centralização de poder em torno do governo central e retomadas democráticas que privilegiam a descentralização em favor dos entes subnacionais e fortalecem o federalismo.

Estes movimentos alternados parecem confirmar a tese de que, apesar dos inúmeros golpes de Estado, “a geografia brasileira impõe a descentralização e o federalismo mapeia-se territorialmente independente da ação de governantes” (ROCHA, 1996, p. 236), pois sempre que a organização política dominante no país se inclinou no sentido formar governos mais autoritários e centralizadores, houve historicamente um retorno à descentralização e a redemocratização ressurgiu com maior vigor.

Para Torres (2017, p. 29), Federação pressupõe associação de partes e, sendo o Brasil uma Federação deveria ter sido originado de uma associação de entidades. Contudo, quando as Províncias foram comunicadas de sua federalização por meio de telegramas elas não estavam separadas, eram órgãos de um Império unitário que foram transformados em Estados²² a partir do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente a República Federativa no Brasil (TORRES, 2017, p. 29).

Desde o final do século XIX o Brasil tem sido uma República Federativa, tendo o federalismo se consagrado a partir da Constituição de 1891. A compreensão da evolução do federalismo brasileiro está intimamente ligada ao estudo das sete constituições do país²³ – 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 - e suas reformas, pois, embora o país tenha se mantido como estado federal após a proclamação de república, as constituições sempre alteraram a

a concentração do financiamento no governo federal permitiria alcançar resultados redistributivos (Banting; Corbett, 2003), reduzindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto.”

²² Neste sentido, Torres (2017, p. 30) lembra a frase de Rui Barbosa em seu discurso na Assembleia Constituinte de 1890: “Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas (...)”

²³ Em outra perspectiva, veja-se Almeida Neto (2022), para quem: “Para aprofundar o quadro de instabilidade reinante, ainda vigorou no país uma Constituição alienígena, que durou 24 horas, uma Emenda Constitucional integral, 21 Leis Constitucionais, 17 Atos Institucionais, 9 Atos do Comando Supremo da Revolução, 105 Atos Complementares e decretos que, embora destituídos do título de ‘Constituição’, possuíram natureza constitucional, ocuparam o topo da pirâmide de hierarquia das leis e não raro evocavam a potência do poder constituinte originário em suas justificativas para usurpar a soberania popular. Por isso, seja do ponto de vista factual, técnico ou teórico, não é correto afirmar que no Brasil vigoraram apenas 7 Constituições formais, definitivamente, este número não está correto”

maneira em que a federação atua (SOUZA, 2017, p. 277).

O Brasil possui uma grande extensão territorial com existência de heterogeneidades em elevado grau, o que torna a adoção do federalismo como forma de organização do Estado uma necessidade inescapável, mas apesar disso o país tem demonstrado historicamente dificuldades de adequação aos princípios norteadores de um Federação, particularmente em termos de autonomia, interdependência e cooperação entre os entes federativos (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 920-921).

O equilíbrio entre autonomia e interdependência em uma Federação refletem as suas diversidades e heterogeneidades, sendo, portanto, um dos desafios que o federalismo enfrenta e que tende a apresentar maior complexidade em Estados federais com grandes desigualdades regionais, como é o caso do Brasil (GRIN, 2019, p. 38).

O federalismo brasileiro surgiu como solução aos conflitos regionais de poder travados entre as elites políticas quando o país passou a ser uma República em 1889 e não como resposta a eventuais problemas étnicos, linguísticos e religiosos, por exemplo, tendo os grupos políticos dominantes compreendido na ocasião que a adoção de uma estrutura federal seria a melhor solução para manter a união territorial, pois embora o país já tivesse sido invadido por espanhóis, holandeses e franceses no período colonial, os quais foram todos derrotados, e posteriormente sob o comando da Coroa Portuguesa tenha enfrentado várias revoltas separatistas²⁴, desde o início do século XIX a questão da unidade nacional deixou de ser um problema no Brasil, ao contrário de outras ex-colônias espanholas na América Latina (SOUZA, 2017, p. 277).

Na visão de Lopreato (2022, p. 2), a evolução do federalismo brasileiro acompanhou as alterações econômicas e políticas na ordem vigente de cada momento histórico do país, provocando por conseguinte mudanças nos elementos estruturantes do pacto federativo em diversas oportunidades, uma vez que este assumiu diversas configurações, sobretudo no que tange à repartição da receita tributária, ao poder de regulação federal, às relações do entre os governos central e subnacionais e à dinâmica de articulação entre os Estados e os Municípios.

Ocorre que, diferentemente de outros países com Constituições longevas, como é o caso dos Estados Unidos (1987), Holanda (1814), Noruega (1814), Bélgica (1831) e Argentina (1853), o Brasil teve diversas Constituições escritas de variadas matrizes ideológicas, algumas delas apenas com o timbre formal de Constituição em períodos autoritários e outras mais

²⁴ Segundo Torres (2017, p. 37), Joaquim Nabuco, um dos principais personagens políticos que defendiam o modelo federalista no Brasil, considerava que a “[...] federação era sinônimo de autonomia, e a história brasileira, a história de todas as revoluções brasileiras, podia ser interpretada como luta entre as províncias e o centro.”

democráticas, tendo vigorado uma do período imperial e outras seis constituições da fase republicana, mas na prática o Brasil tem quatorze textos com natureza constitucional²⁵ e supremacia no ordenamento jurídico, que refletem a conturbada vida política brasileira que possui raízes coloniais (ALMEIDA NETO, 2022).

Estas alterações nem sempre representaram um novo pacto federativo, possuindo muitas das vezes um caráter pontual e restrito, reflexo das conjunturas políticas e econômicas pelas quais o país passava²⁶, como é próprio de uma Federação, que por natureza é uma estrutura em constantes mudanças, mas houve também momentos de ruptura política e institucional que deram lugar a outros arranjos federativos no Brasil, com características e traços distintos da fase histórica anterior, mas ainda assim preservaram delineamentos semelhantes dos elementos constitutivos do pacto federativo, revelando-se como fatores permanentes na evolução do federalismo brasileiro (LOPREATO, 2022, p. 2).

Sendo a primeira genuinamente brasileira, a Constituição de 1824 foi outorgada por D. Pedro I e vigorou por 65 (sessenta e cinco) anos, sendo a mais longeva do país, tendo sido emendada apenas uma vez, em 1834²⁷. Esta Constituição instituiu a monarquia constitucional e o Estado unitário, fortalecendo o poder do imperador com criação do Poder Moderador²⁸, que estava acima dos demais poderes (MENDES; BRANCO, 2021). A Constituição do Império não

²⁵ Segundo Almeida Neto (2022), a primeira carta constitucional instaurada no Brasil foi a “[...] *Constituição espanhola* de Cádiz, a *La Pepa*, publicada em solo brasileiro por decreto real, e jurada por D. João VI, em 21 de abril de 1821, com determinação que o texto fosse rigorosamente observado no país.”

²⁶ Lopreato (2022, p. 3) divide o estudo da “evolução do federalismo brasileiro em três grandes etapas: (i) de 1891 a 1964; (ii) de 1964 a 1988 e (iii) de 1988 a hoje, vistas aqui como instantes em que se observam mudanças significativas na conformação da estrutura federativa”. Para o autor, “A dificuldade maior está em aceitar que o governo Getúlio Vargas, apesar da centralização política e do aumento do controle sobre os entes subnacionais, não indica, de fato, um momento de ruptura. A crescente presença da esfera federal, embora inquestionável, não alterou elementos constitutivos do pacto federativo. A característica marcante do período parece ser a continuidade e não a ruptura. Não houve a centralização da receita tributária e o governo central, apesar do maior poder de regulação, teve de se articular com os entes subnacionais e respeitar as articulações internas de cada unidade e os arranjos regionais. Não ocorreram fraturas nas bases do sistema: as relações do centro com estados e municípios, apesar do controle federal, não deixaram de reproduzir condições presentes no período anterior. O mesmo se pode afirmar das articulações de estados e municípios, do trato da questão regional, da repartição dos recursos tributários e do poder de gastos das unidades estaduais.”

²⁷ Trata-se do “Ato Adicional de 12 de Agosto de 1834, que estabeleceu um ‘regente eletivo e temporário’, com mandato de quatro anos, enquanto o Imperador não alcançasse a maioridade” (ALMEIDA NETO, 2022). De acordo com Lopreato (2022, p. 6), “o poder central, preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local; condição mantida na revisão conservadora de 1840 que, embora tenha desencadeado disputas políticas em torno de pontos específicos, não chegou a atacar as questões relacionadas ao cerne do pacto federativo. O resultado soldou os interesses em defesa do Estado e, mesmo sem se caracterizar propriamente como federalismo, construiu as bases onde repousam elementos da ordem de 1891 e as tradições do federalismo brasileiro.”

²⁸ Lecionam Mendes e Branco (2021) que ao imperador “incumbia nomear os senadores, dissolver a Câmara dos Deputados, nomear e demitir ministros de Estado e, mais, suspender juízes, por queixas contra eles feitas. Os juízes não dispunham das garantias da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos. O voto, nesse regime, era censitário e era reconhecido a pouco mais de 1% da população.”

admitia a possibilidade de haver laços de federação que pudessem se opor à natureza centralizadora, unitária, autoritária e imperial da norma constitucional (ALMEIDA NETO, 2022).

No entanto, Souza (2017, p. 279) considera que foi justamente a Constituição de 1824 que abriu caminho para o federalismo no Brasil a partir da descentralização da autoridade administrativa delegada às 16 (dezesseis) províncias existentes, muito embora estas não gozassem de autonomia política formal (nem informal). “O arranjo garantia autonomia financeira e liberdade de decisão ao governo provincial em matérias de interesse relacionadas à defesa da economia e da ordem política local” (LOPREATO, 2022, p. 6).

Desde já havia no Brasil uma luta pela Federação desde o período imperial (TORRES, 2017, p. 50). No fim do Império, em 1889, o sistema eleitoral brasileiro já estava amadurecido, com destaque para a Lei Saraiva,²⁹ o que facilitou a transição para a fase federal e republicana³⁰, uma vez que a sentimento nacional predominante na sociedade era de forte inspiração no modelo de desenvolvimento³¹ surgido nos Estados Unidos da América (ALMEIDA NETO, 2022).

A primeira Constituição republicana, de 1891 continha um texto breve, com pouca mais de 90 (noventa) artigos, e foi promulgada com o propósito de consolidar o regime republicano e o Estado federal, inspirado no presidencialismo norte-americano, tendo sido emendada uma única vez, em 1926. Ela criou a Justiça Federal, ao lado da Estadual, impossibilitou que o Poder Executivo pudesse suspender os juízes e assegurou aos magistrados a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos, bem como estabeleceu que o Supremo Tribunal Federal seria instância máxima do Poder Judiciário, com jurisdição constitucional e competência recursal em face de atos estaduais que confrontassem a Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2021).

O lema republicano “centralização, secessão; descentralização, unidade”³² se fez valer

²⁹ O Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, que ficou conhecido como Lei Saraiva, instituiu o título de eleitor e o voto direto para todos os cargos eletivos do período imperial (BRASIL, 1881).

³⁰ Cf. Lopreato (2022, p. 7), “o fortalecimento das oligarquias regionais e a crise do final do império deram força às reivindicações federalistas, amadurecidas durante o Império.”

³¹ Torres (2017, p. 40) analisa que “se, de um modo geral, o liberalismo sempre foi mais uma atitude de espírito do que um sistema, no Brasil mais do que em qualquer outra parte, a atitude liberal típica não passaria de um modo de ‘sentir’ a realidade política, muito mais do que um conjunto orgânico de princípios.”

³² Sobre a ideologia republicana na fase de formação do federalismo no Brasil, veja-se Torres (2017, p. 41-42), para quem: “Identificando a tese democrática de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido, com a aplicação universal do princípio eletivo, os liberais antigos concluíram que a democracia se confundia com eleições – todo poder eleito era melhor, mais democrático e menos ameaçador à liberdade. E como não se davam conta da diferença entre o interesse público e os interesses particulares, achavam que o bem comum não passava da multiplicação de bens particulares. [...] Os liberais antigos não se apercebiam, por exemplo, que numa eleição decidimos a respeito de assuntos coletivos e não particulares, da coisa pública e não da coisa própria, não do interesse da maioria dos indivíduos, mas do interesse coletivo.”

na Constituição de 1891 que estabeleceu a descentralização na Federação, mas os recursos econômicos ficaram concentrados em poucos Estados³³, o que gerou dificuldades para o país no período em que experimentou o federalismo *dual*, que foi interrompido em 1930 após um golpe de estado³⁴ liderado por Getúlio Vargas, após acirramentos políticos regionais pela presidência (SOUZA, 2017, p. 279).

O governo Vargas anistiou as dívidas dos Estados-membros com o governo federal e em 1932 propôs uma reforma eleitoral, aumentando a representação política dos Estados menores na Câmara dos Deputados para mitigar o poder de alguns Estados mais influentes, mas acabou que esse princípio de representação política continuou sendo uma das bases do federalismo brasileiro até os dias atuais (SOUZA, 2017, p. 279-280).

Mendes e Branco (2021) lecionam que após o golpe de Getúlio Vargas, que ficou conhecido como a Revolução de 1930, sob forte influência da Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) reuniu-se uma nova assembleia constituinte, em 1933, cujos trabalhos deram ênfase ao papel do Estado no campo econômico e social e resultou na promulgação da Constituição de 1934 que vigorou por pouco tempo. Ocorre que, em 1937 o Brasil já se encontrava sob a égide de uma outra Constituição, desta feita outorgada pelo presidente Getúlio Vargas após um novo golpe de Estado (MENDES; BRANCO, 2021).

A principal contribuição da Constituição de 1934 ao federalismo brasileiro se deu com a ampliação das relações intergovernamentais permitindo que o governo federal pudesse conceder recursos e assistência técnica às unidades subnacionais e ainda possibilitou aos municípios arrecadar seus próprios impostos e ainda obter metade de sua receita de um dos impostos estaduais (SOUZA, 2017, p. 280).

Por seu turno, a Constituição de 1937, que ficou conhecida como “Polaca” em razão da forte inspiração na Constituição Polonesa, apresentou traços autoritários com acentuada concentração de poder no executivo, que inclusive possibilitava a destituição do parlamento por ato do presidente da república (ALMEIDA NETO, 2022).

O preâmbulo da Constituição de 1937 dá o tom do regime de exceção que estava sendo

³³ Na visão de Lopreato (2022, p. 9), “a distribuição dos recursos tributários em 1891 não sofreu alterações substantivas em relação ao Império. O discurso a favor da ampliação do poder financeiro estadual permeou os debates e não avançou graças à parcela dos constituintes preocupados em não inviabilizar a atuação federal. A decisão de manter a repartição da receita fiscal próxima à anterior preservou o poder da União de cumprir os preceitos básicos à sustentação dos interesses do conjunto da nação e evitou que a descentralização excessiva colocasse em risco a unidade territorial.”

³⁴ Durante a vigência da Constituição de 1891, período que ficou conhecido como República Velha, as fraudes eleitorais com o voto de cabresto e o excessivo poder político local dos coronéis havia corrompido o sistema eleitoral e as insatisfações de camadas da sociedade brasileira abriram caminho para o golpe de 1930. Almeida Neto (2022) cita como exemplo o tenentismo, que “era um movimento anticorrupção de jovens oficiais que floresceu nos anos 20 e convergiu para a Revolução de 30 [...]”.

implantado naquele momento, ao afirmar que a paz política e social estava profundamente perturbada por fatores de desordem que colocavam o país sob a iminência de uma guerra civil que exigia, assim, remédios de caráter radical e permanente. Apesar disso, ao menos formalmente no texto constitucional de 1937 o Brasil permaneceu sendo uma República (artigo 1º) e um estado federal (artigo 3º).³⁵ Porém, dada a concentração de poder em torno da União, com o Presidente munido de poderes ditatoriais (ditadura Vargas)³⁶, viveu-se um período de federalismo meramente nominal no Brasil, que ficou marcado como Estado Novo³⁷.

Não obstante, como aponta Lopreato (2022, p. 13), no período compreendido entre as Constituições de 1934 e de 1937 não houve redução significativa poder fiscal dos entes subnacionais e poucas foram as alterações no sistema tributário com relação ao sistema que adotado em 1891, especialmente quanto às regras de distribuição das receitas, mesmo tendo os municípios adquirido competência para instituir e arrecadas impostos.

Demais disso, em que pese o arranjo federativo ter permanecido marcado pela notória divisão de poder entre os Estados-membros mais fortes, sobretudo nos campos econômico e militar, que detinham maior poder pressão sobre a esfera federal, e os mais fracos, não se observou um movimento de centralização de recursos a partir da regulação federal promovida pelo governo varguista, na medida em que objetivou mais a racionalização da prática tributária e não a redução do poder fiscal dos entes subnacionais (LOPREATO, 2022, p. 13).

Entretanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial houve uma tendência de queda dos regimes autoritários no mundo inteiro, tendo Getulio Vargas sido deposto em outubro de 1945³⁸ e uma nova Constituição foi promulgada em setembro em 1946 buscando superar o período

³⁵ Cf. Constituição brasileira de 1937.

³⁶ Mendes e Branco (2021) destacam que “o Presidente da República era, por disposição expressa do art. 37, a ‘autoridade suprema do Estado’. [...] As casas legislativas foram dissolvidas e o parlamento não funcionou no regime ditatorial, desempenhando o Presidente da República, por si só, todas as atribuições do Legislativo, inclusive a de desautorizar a declaração de inconstitucionalidade de lei pelo STF. Com isso, tornaram -se irrisórios os juízos de inconstitucionalidade que o Tribunal se animasse a formular sobre atos normativos do Presidente da República.”

³⁷ Cf. Lopreato (2022, p. 12), “o processo atingiu o auge em 1939, quando o DL n. 1202 atribuiu à União o direito de a União supervisionar a execução orçamentária e os atos administrativos dos entes subnacionais. A medida expôs o caráter centralizador e autoritário de toda a construção do aparato institucional¹³. Todavia, um olhar atento indica que não se deixou de levar em conta o poder político local. A possibilidade de apelar ao Presidente da República, como meio de solucionar eventuais conflitos, revelou os limites das ações da burocracia federal e a resistência das burguesias regionais. O modelo de Vargas não pressupôs a desconsideração das alianças regionais como elemento central do arranjo federativo, mas, ao alçar o chefe do executivo a árbitro de conflitos, deu a ele protagonismo político como peça central do processo de negociação e de articulação de interesses, elementos necessários ao esforço de minimizar os conflitos na condução do regime.”

³⁸ Os ataques do Japão aos Estados Unidos em dezembro de 1941, durante a II Guerra Mundial, geraram uma onda de repúdio aos países do Eixo, o que tornou o Brasil uma nação hostil à Alemanha e Itália, tendo ocorrido inclusive ataques de submarinos destes países a navios de bandeira brasileira. Com isso, criou-se uma situação contraditória na política nacional, pois ao passo que o Brasil defendia internacionalmente regimes democráticos, mantinha internamente uma ditadura. Isso contribuiu para a queda do Estado Novo (MARTINS, 2022).

autoritário e reestabelecer a democracia representativa no país, com o fortalecimento do Poder Legislativo e do federalismo na medida em que se assegurou na Constituição de 1946 a autonomia dos Estados-membros (MENDES; BRANCO, 2021).

Vale dizer que esta Constituição foi influenciada por ideias liberais, cuja abordagem estabelecia apenas princípios, normas e direitos, sem regulamentar políticas públicas e definir as funções do governo, como em outras constituições, a exemplo da atual, mas isso não durou muito em razão da necessidade de se alcançar um rápido crescimento econômico, o que fez com que o governo federal mais uma vez ocupasse uma posição de destaque na política econômica e de desenvolvimento do país (SOUZA, 2017, p. 280).

Porém, Souza (2017, p. 280) assevera que no Brasil a abertura democrática sempre foi acompanhada de maior descentralização, de maneira que neste período as receitas dos Municípios tiveram um grande crescimento. A Constituição de 1946 deu ênfase ao compartilhamento de receitas da arrecadação com os entes federativos de níveis inferiores, objetivando reduzir o desequilíbrio vertical, enquanto o desequilíbrio horizontal foi combatido estabelecendo-se como prioridade a aplicação das receitas federais nas regiões mais desfavorecidas do país (SOUZA, 2017, p. 280-281).

Conforme analisa Martins (2022), o rol de competências estabelecidas em favor dos Estados-membros também demonstra que se buscou restaurar o federalismo no Brasil, de maneira que tanto a forma federativa de Estado quanto a forma de governo republicana não eram mais apenas nominais, como na Constituição de 1937. No entanto, para Souza (2017, p. 281), estas medidas tiveram um efeito limitado devido ao crescimento desproporcional das atividades federais, ao aumento do número de novos Municípios, à inflação e à falta de repasses de verbas federais aos Estados e Municípios.

A Constituição de 1946³⁹ foi a primeira constituição brasileira pós Segunda Guerra Mundial e reestabeleceu o regime federal brasileiro, já que na ordem constitucional anterior o federalismo foi apenas nominal⁴⁰, estabelecendo que a União teria competências exclusivas em matérias como defesa nacional, política monetária, regulamentação de serviços públicos de transporte e comunicações, entre outras, mas Estados e Municípios passariam a ter

³⁹ Cf. Dantas (2021), “restabeleceu-se a autêntica tripartição do poder estatal, com a existência de poderes independentes e harmônicos entre si” e houve a “[...] retomada do pacto federativo, com uma efetiva autonomia dos Estados-membros que compunham a Federação, o Poder Legislativo voltou a ser genuinamente bicameral, com uma Câmara dos Deputados composta por representantes do povo, e um Senado Federal, composto por representantes de cada Estado-membro.”

⁴⁰ A centralização do poder em torno do governo central, mormente na figura do presidente da república, foi tão intensa na Constituição de 1937 que Almeida Neto (2022), em seu estudo sobre o colapso das Constituições do Brasil, chega a afirmar que a *Polaca* criou um Estado unitário e autoritário, com características ditatoriais e fascistas.

competências específicas em diversas áreas como saúde e educação, inclusive podendo os Estados legislar em algumas matérias de forma supletiva ou complementar (BRASIL, 1946).

Assim sendo, a redemocratização advinda com a Constituição de 1946 devolveu aos Estados-membros a força de representação política de interesses locais e regionais, semelhante ao que havia ocorrido em ciclos anteriores e inovou no campo federativo com a valorização do Legislativo, elemento este que trouxe consigo a presença de grupos de interesses que acabaram por ampliar a prática de reivindicar favores e verbas públicas em troca de votos e apoio às políticas do governo federal, a qual antes estava concentrada na figura do mandatário central e passou a ser diluída no país conforme a força e influência de cada ator político (LOPREATO, 2022, p. 17).

Em 1964, após mais um período de instabilidade na vida política brasileira que se sucedeu com a renúncia do então presidente Jânio Quadros, assumiu o governo o vice-presidente eleito, João Goulart, que era acusado pelos militares de ser comunista, o que gerou um movimento reacionário por parte das Forças Armadas e outros setores da sociedade, culminando na instauração de um regime autoritário⁴¹, centralizador e burocrático no país⁴² (MARTINS, 2022). Foi o início da ditadura militar no Brasil.

A partir daí, em 1967, foi aprovada no Congresso Nacional uma nova Constituição marcada por preocupações com a segurança nacional⁴³ e que tinha como premissa principal a manutenção da ordem⁴⁴, razão pela qual era centralizadora e dava ao presidente da república inúmeros poderes, inclusive a possibilidade de legislar por meio de decretos-leis (MENDES; BRANCO, 2021). Desde então o país passou a ser denominado de “República Federativa do Brasil”, nome que possui até hoje (MARTINS, 2022).

Importante destacar que após uma longa reforma, a Constituição de 1967 foi

⁴¹ Este período ficou conhecido na historiografia nacional como Regime Militar ou Ditadura Militar.

⁴² Este momento ficou conhecido como o Golpe de 1964. Almeida Neto (2022) assevera que inicialmente a intenção dos militares era devolver o poder aos civis, seguindo a tradição de intervenção, inclusive considerando que os grupo civis que participaram da “Revolução”, nas palavras do autor, também não tinham interesse em manter o poder com os militares, mas a edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 fixou eleições indiretas para presidente da república, extinguiu partidos políticos e alterou a configuração do Supremo Tribunal Federal para permitir a nomeação de membros do regime autoritário que fora implantado. Para Lopreato (2022, p. 20), “o golpe militar de 1964 sinalizou um momento de ruptura e a inauguração de nova etapa do federalismo brasileiro.”

⁴³ Segundo Dantas (2021), “como é comum acontecer em períodos autoritários, sob o pretexto de garantir a segurança nacional, os direitos fundamentais foram severamente restringidos.”

⁴⁴ Cf. Mendes e Branco (2021), “a crise política se agravou nos anos subsequentes e chegou às ruas. Em 13 de dezembro de 1968, o Governo editou o Ato Institucional n. 5, que ampliava ao extremo os poderes do Presidente da República, ao tempo em que tolhia mandatos políticos e restringia direitos e liberdades básicos.” Dantas (2021) acrescenta ainda que: “Retirou do Poder Judiciário a competência para julgar atos fundamentados no Ato Institucional 5 (AI-5). Proibiu a concessão de habeas corpus em face de crimes políticos contra a segurança nacional. Suspendeu, ainda, as garantias da magistratura (dos juízes), bem como a estabilidade dos servidores públicos.”

profundamente modificada em 1969, sem contar com a Reforma Fiscal havida em 1966 que promoveu a concentração das receitas tributárias em tona da União (SOUZA, 2017, p. 281). O governo central passou a nomear os governadores e os prefeitos das capitais, mas essas alterações não romperam por completo com o arranjo federativo da fase anterior⁴⁵ (LOPREATO, 2022, p. 20).

Desse modo, desde 1964 o federalismo brasileiro foi afetado de diversas formas, mas apesar da centralização do poder político, durante a ditadura militar o Brasil ainda apresentava algumas características federativas, como a manutenção de um tribunal constitucional, a distribuição de competências entre os entes federados e a realização de eleições nos Estados e Municípios⁴⁶.

Nada obstante, o governo federal centralizou a arrecadação de tributos aumentando o controle sobre as fontes financeiras utilizadas no financiamento de diversas áreas e as relações com os governos estaduais e municipais foram alteradas por meio de diferentes abordagens. A instituição de um sistema de transferências vinculadas permitiu o controle dos gastos públicos realizados pelos governos subnacionais, que perderam sua autonomia na tomada de decisões. Isso também foi refletido na gestão tributária, com a manipulação federal das alíquotas do ICM. Por fim, a reorganização das relações entre os estatais federais e estaduais, bem como o uso de incentivos fiscais para ampliar os investimentos nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, modificaram sobremaneira o modelo de articulação política entre as esferas de governo (LOPREATO, 2022, p. 20-21).

Conforme Lopreato (2022, p. 21), a União passou a ter meios de ação para controlar a política econômica e de desenvolvimento, graças ao montante de arrecadação que permitiu a criação de fundos, programas, subsídios e incentivos fiscais. Além disso, os bancos e agências financeiras públicas, com vastos recursos, puderam influenciar os gastos das esferas subnacionais e as empresas estatais, reestruturadas financeiramente, passaram a ser instrumentos da política de desenvolvimento e responsáveis por uma parcela relevante dos investimentos públicos (LOPREATO, 2022, p. 21).

No final dos anos 1970, a economia brasileira desacelerou e a transição do regime militar ditatorial para a democracia tornou-se evidente. Foi permitida a realização de eleições diretas para governadores em 1982 e as elites locais foram contempladas com crescentes

⁴⁵ Cf. Lopreato (2022, p. 20), “[...] estas condições não implicariam, necessariamente, em outras mudanças do arranjo federativo a ponto de caracterizar o rompimento com a fase anterior. O fator determinante da reestruturação do pacto federativo está na força com que o regime militar alterou elementos basilares da ordem passada.”

⁴⁶ Cf. Constituição brasileira de 1967.

transferências de recursos federais para os governos municipais com o objetivo de apaziguar a situação, mas como a economia do país estava fraca, o exército começou a perder apoio e deu-se início ao processo de redemocratização do Brasil em 1985⁴⁷ (SOUZA, 2017, p. 281).

Com a queda do regime militar e a redemocratização, em 1988 o Brasil passou a ter nova Constituição, resultado de 20 meses de trabalho da Assembleia Nacional Constituinte,⁴⁸ que foi recebida com muito entusiasmo, dando novas esperanças para o futuro do país em meio a um contexto político marcado pela necessidade de dar legitimidade ao regime democrático que ressurgia com a Constituição de 1988, bem como pela ausência de maiorias políticas ou ideológicas, o que abriu caminho para o consenso (SOUZA, 2017, p. 281-283).

O espírito da redemocratização nacional esteve presente nos trabalhos realizados no Congresso Nacional pela Assembleia Nacional Constituinte e Constituição de 1988 tornou-se símbolo daquele momento histórico de reconstrução do país com a participação efetiva de diversos setores da sociedade e de diversos segmentos políticos, pois refletia o anseio popular em um “momento no qual se exigia o retorno à democracia e o respeito ao direito legítimo” (ROCHA, 1996, p. 236).

Assim, a ideia de controle estatal rígido e centralizador se dissipou com o sentimento de liberdade que se impusera à época e a concepção de integração social, econômica e política do país ganhou um novo impulso, tendo-se restabelecido a importância da proteção aos direitos individuais e sociais e o compromisso do Estado brasileiro de não interferir na autonomia individual, de possibilitar ampla participação política dos cidadãos e de atuar na sociedade para garantir as condições materiais necessárias para proporcionar dignidade a todos. (MENDES; BRANCO, 2021).

O pacto federativo foi restabelecido, com os Estados-membros passando a ter considerável autonomia, incluindo competências legislativas próprias em diversas matérias como a tributária, capacidade de autogoverno e autoadministração, bem como o Distrito Federal e os Municípios também foram igualmente dotados de autonomia, sendo reconhecidos entes da Federação e a indissolubilidade do Estado Federal foi claramente expressa no texto da nova Constituição (DANTAS, 2021)⁴⁹. Além disso, houve uma ampliação no rol de legitimados para

⁴⁷ Em janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito pelo voto indireto no colégio eleitoral, mas faleceu às vésperas de sua posse e na presidência da república e em seu lugar assumiu o cargo José Sarney, então vice-presidente eleito na chapa liderada por Tancredo Neves.

⁴⁸ Cf. Dantas (2021), foi a Emenda nº 26/1985, alterou a Constituição de 1967-1969 e determinou que em 1º de fevereiro de 1987 fosse instalada a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição. Para Mendes e Branco (2021), a Emenda à Constituição nº 26/1985 deu forma jurídico-constitucional ao fim do regime.

⁴⁹ No mesmo sentido, Martins (2022), para quem: “[...] o Federalismo passou a ser real, distribuindo competências para Estados, Municípios e Distrito Federal, não mantendo a concentração de poderes feita pela Constituição anterior.”

propositura de ações de controle jurisdicional de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF)⁵⁰ (ALMEIDA NETO, 2022).

Assim que foi promulgada, a atual Constituição estabeleceu importantes mudanças no sistema federal brasileiro, notadamente por estabelecer uma divisão de competências mais clara entre os níveis federal, estadual e municipal. Nas palavras de Martins (2022), a transformação dos municípios em entes federativos, resultando em uma espécie de "federalismo de segundo grau", foi uma das grandes inovações introduzidas pela Constituição de 1988⁵¹.

Apesar disso, Souza (2017, p. 283) considera que as barreiras são relativamente baixas e há facilidade de mudanças na Constituição por meio de emendas, que passaram a ser uma imposição considerando a gama de aspectos incorporados à Constituição de 1988 e a necessidade de se alcançar a estabilidade fiscal e política, que só veio a ocorrer a partir de 1994.

A Constituição Federal de 1988 foi um avanço histórico na proteção dos direitos fundamentais⁵² e na garantia da democracia, sendo considerada uma das mais avançadas e completas da história do Brasil, mas ao longo de mais de três décadas de vigência, tornou-se claro que são necessárias constantes reformas para adequá-la às demandas da sociedade contemporânea.⁵³

Isso porque, conforme Lopreato (2022, p. 26) a nova Constituição buscou apresentar soluções para atender às necessidades de implementação um estado de bem-estar social e de equilíbrio da Federação, promovendo a devolução de parte das receitas públicas aos entes subnacionais e dos direitos violados na fase anterior. Todavia, ficou evidente que esse esforço foi insuficiente frente à carência de um desenho bem definido da estrutura institucional e da falta de clareza quanto aos papéis e encargos de cada esfera de governo, o que é fundamental

⁵⁰ Cf. Mendes e Branco (2021), “a Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), permitindo que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas.”

⁵¹ No entanto, Martins (2022) salienta que mesmo sendo considerado como uma entidade federativa formalmente, o Município não tem participação direta no Congresso Nacional, o que leva alguns a negarem sua condição de entidade federativa materialmente.

⁵² Para Almeida Neto (2022), o fortalecimento do rol de direitos e garantias fundamentais foi a grande marca da Constituição de 1988.

⁵³ Sobre as mudanças na Constituição de 1988, Souza (2017, p. 284), para quem: “As emendas à Constituição de 1988 afetaram as relações intergovernamentais e a distribuição de receitas entre os três níveis de governo. O que pode ser até certo ponto uma peculiaridade brasileira é o nível de detalhamento que a Constituição de 1988 dedica às disposições das políticas públicas, bem como ao seu financiamento e à distribuição das funções governamentais entre os três níveis de governo. No entanto, esses detalhes não impediram a aprovação de emendas” (tradução livre do autor). No original: “Las enmiendas a la Constitución de 1988 han afectado a las relaciones intergubernamentales y a la distribución de los ingresos entre los tres niveles de gobierno. Lo que puede resultar hasta cierto punto una peculiaridad brasilina es el nivel de detalle que dedica la Constitución de 1988 a las disposiciones de políticas publicas, así como a su financiación y a la distribución de las funciones gubernamentales entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, estos detalles no han impedido la aprobación de enmiendas.”

para se determinar o modelo de gestão das políticas sociais e as relações intergovernamentais (LOPREATO, 2022, p. 26).

Em razão disso, entre as questões que mais tem sido debatidas atualmente no âmbito do federalismo brasileiro estão a reforma política, que visa modernizar o sistema eleitoral e torná-lo mais justo e democrático, a reforma tributária, que visa simplificar o sistema tributário e torná-lo mais justo, e a reforma fiscal em perspectiva reformista mais ampla, tendo em vista que o sistema fiscal brasileiro é conhecido por ser complexo, desigual e ineficiente, o que tem contribuído para o aumento da dívida pública e para a falta de recursos para investimentos⁵⁴ em áreas críticas, como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura.

Dessa maneira, mesmo após algumas reformas terem sido implementadas, como as recorrentes reformas da previdência social que foram duramente criticadas, o federalismo brasileiro tem enfrentado dificuldades na distribuição equitativa de recursos e na garantia de serviços públicos de qualidade a toda a população. Além disso, a existência de desigualdades regionais e o fortalecimento do poder central são questões igualmente preocupantes⁵⁵.

Para superar esses desafios, tem sido sugerido o fortalecimento da participação popular e a implementação de políticas públicas mais inclusivas, que considerem as particularidades de cada região. Para tanto, é fundamental que haja uma maior cooperação e diálogo entre os entes federativos, de forma a garantir a efetivação dos princípios do federalismo.

1.2 Organização federativa brasileira na contemporaneidade e (neo)constitucionalismo

Como já evidenciado, o Brasil é um país heterogêneo, onde uma pequena parcela da população recebe a maior parte da renda gerada, possui um vasto território e é marcado por desigualdades regionais com indicadores sociais díspares, de maneira que para mitigar todas essas questões a Federação torna-se uma opção justificável, muito embora se saiba não há um modelo único e ideal de federalismo aplicável a todos os países (LEITE, 2020, p. 87).

Mesmo em períodos mais democráticos e com maior descentralização política,

⁵⁴ Como exemplo, Contarato, Lima e Leal (2019, p. 4416) afirmam que “a partir dos anos 1990, o governo federal impôs um forte ajuste fiscal aos governos estaduais com o intuito de retomar a estabilidade macroeconômica, o qual provocou fragilização da capacidade dos estados em promover investimentos, afetando seu desenvolvimento.”

⁵⁵ Segundo Contarato, Lima e Leal (2019, p. 4416), além do arranjo federativo tríplice, o Brasil é marcado no plano internacional por suas desigualdades territoriais e pelo compartilhamento das responsabilidades sobre as políticas públicas de diversas áreas entre os diferentes níveis de governo, mas apesar disso a esfera federal concentra poder de arrecadação e decisão sobre as políticas e alocação de gastos nos níveis estadual e municipal, o que lhe confere um papel de destaque na determinação de prioridades nacionais, no financiamento e na redistribuição de recursos.

administrativa e fiscal, o Brasil não foi capaz de resolver por completo seus principais problemas sociais e se desvencilhar da centralização em torno do poder central que sempre reaparece em maior ou menor grau na sua história, sobretudo nos momentos de crise⁵⁶, geralmente apontando soluções uniformes para problemas complexos e difusos da federação.

Para melhor compreensão dessas questões, Leite (2020, p. 87) observa que “o estudo do federalismo tem íntima relação com a distribuição de competências, no que concerne às receitas e às despesas, bem como com a distribuição dos instrumentos da política fiscal”. Todavia, os mecanismos estabelecidos no federalismo não se limitam à fiscalidade, abrangendo outros elementos relacionados a aspectos econômicos, sociais e políticos (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 919).

Neste cenário, o federalismo de cooperação intergovernamental se mostra como uma das válvulas de escape para solução de problemas vivenciados especialmente no âmbito dos entes federativos subnacionais, sendo assim uma ferramenta que pode oportunizar ao Estado brasileiro vivenciar verdadeiramente a experiência federalista com maior plenitude.

1.2.1 O desequilíbrio fiscal após a Constituição de 1988

O primeiro aspecto a ser analisado para se compreender o funcionamento do sistema federativo brasileiro contemporâneo é a questão fiscal. Isso porque, o estudo sobre a divisão de competências tributárias e a distribuição da receita arrecadada permite inferir a real autonomia dos entes federados, uma vez que sem recursos suficientes, é inviável falar em autonomia administrativa, judiciária, legislativa e política (MOREIRA, 2019, p. 225)⁵⁷.

Após mais de três décadas de promulgação da Constituição de 1988 os entes federativos permanecem com dificuldades financeiras decorrentes das assimetrias do federalismo e de sua configuração, razão pela qual muitos apontam a necessidade de revisão do pacto federativo (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 921).

A questão fiscal é uma das mais sensíveis no federalismo brasileiro. Segundo Henrichs, Lima e Cunha (2020, p. 12), criou-se um arranjo federativo com forte descentralização do poder

⁵⁶ Analisando a relação entre crises econômicas e o federalismo brasileiro na âmbito da saúde, tendo como norte a repartição de competências tributárias, a partilha fiscal e os mecanismos de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), Contarato, Lima e Leal (2019, p. 4422) observam que durante a crise de 2008 o governo federal adotou medidas de desoneração tributária que afetaram bastante a composição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) que ainda foram ainda mais comprometidos com a não atualização dos critérios de rateio e, consequentemente, houve uma redução de repasses, cujos Estados-membros mais afetados foram os das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

⁵⁷ No dizer de Torres (2019, p. 288), “a relação entre Constituição Financeira e forma de Estado federativa define o modelo de federalismo fiscal, como medida de descentralização financeira.”

e novos papéis foram assumidos pelo Estado brasileiro, tendo os Municípios ocupado posição de destaque na execução de políticas públicas locais que antes ficavam a cargo dos governos central ou estaduais.

Porém, a situação financeira e fiscal não seguiu o processo de descentralização política, ao contrário, a centralização financeira persistiu nas mãos da União, o que levou a um enfraquecimento da capacidade de se desenvolver e implementar políticas públicas em nível local (HENRICHES; LIMA; CUNHA, 2020, p. 12).

Essa análise também é feita Soares e Machado (2018, p. 81), que consideram que ao se descentralizar os recursos da arrecadação estatal não houve uma preocupação dos agentes elaboradores da Constituição de 1988 em compatibilizar a descentralização fiscal com a descentralização administrativa e a responsabilização fiscal, o que acabou por comprometer a implementação de políticas públicas pelos entes subnacionais que guardavam um grande escopo de competências constitucionais, especialmente aquelas voltadas para a garantia dos direitos sociais.

Outrossim, a situação dos Estados-membros seguiu caminho desafiador no que tange ao equilíbrio entre receitas públicas e despesas necessárias ao cumprimento de suas competências estatais. Asseguram Torrezan e Paiva (2021, p. 717) que domínio dos entes estaduais no pacto federativo começou a declinar no início da década de 1990, devido ao esgotamento da capacidade da União em equilibrar os interesses dos Estados por meio de mecanismos fiscais e ainda em razão do processo de retomada da centralização nas relações financeiras entre a União e os demais governos subnacionais.

Assim, conforme asseveram Soares e Machado (2018, p. 81), “o processo de descentralização territorial, confundido com o de redemocratização do país, foi marcado por incongruências, principalmente em suas dimensões fiscal e administrativa.”

O desequilíbrio fiscal no Brasil é um problema que afeta a economia do país e a sociedade há vários anos e tem sido objeto de debate e preocupação dos especialistas em finanças públicas. Trata-se de um desequilíbrio que ocorre quando as despesas públicas são maiores do que as receitas, acarretando déficit e endividamento público crescente. Entretanto, no caso brasileiro não há como negar o fato de que o país ainda enfrenta uma série de desafios, como a necessidade de investir em infraestrutura, saúde e educação, o que também contribui para o aumento das despesas públicas.

Com efeito, Macedo e Pequeno (2020, p. 922) acrescentam que as tentativas de solucionar esses problemas geralmente tem ocorrido por meio de medidas de austeridade, perpetradas por reformas instituídas pela própria Constituição de 1988, mas que não foram

capazes de solucionar as questões do federalismo brasileiro e, em vez disso, acabaram por potencializar conflitos nas relações federativas. Isso porque, segundo análise destes autores, embora o aumento das transferências intergovernamentais tenha reduzido o desequilíbrio vertical na repartição de receitas, ela aumentou o desequilíbrio horizontal em razão das dificuldades de se alterar as regras da partilha das transferências, de modo que os entes subnacionais permanecem com sérias dificuldades para cumprir seus papéis na estrutura estatal de competências imposta pela atual Constituição (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 922).

Assim, a grande descentralização política, tributária, financeira e administrativa, fruto da institucionalização de valores democráticos na Constituição de 1988, trouxe impactos relevantes sobre as políticas públicas e a necessidade de implementar reformas econômicas, em especial para o controle da inflação, o que compromete os investimentos do governo federal em infraestrutura e serviços públicos locais e regionais (SOUZA, 1998).

Inicialmente, a Constituição de 1988 havia concebido um sistema de financiamento da estrutura estatal que garantia maior autonomia fiscal para Estados e Municípios, com aumento da participação desses entes na repartição de receitas, notadamente por meio de transferências intergovernamentais, mantendo-se a tendência que já havia sido iniciada em meados da década de setenta de desconcentração financeira (PALOS, 2011).

Houve assim, um aumento da participação dos entes subnacionais na receita tributária através da distribuição de valores maiores para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como foram incorporados na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) os impostos únicos sobre energia, combustíveis, minerais e telecomunicações, além dos serviços de transporte, passando-se a distribuir 25% da arrecadação para os governos locais, o que representou 5% a mais que a regra anterior (LOPREATO, 2022, p. 26).⁵⁸

Além disso, Lopreato (2022, p. 26) destaca que a União ficou proibida de intervir nos tributos estaduais e municipais e de impor condições para realizar as transferências estabelecidas no texto constitucional.

Analisando a problemática da crise federativa dos anos 1990, Varsano (1997) explica

⁵⁸ No mesmo sentido, Oliveira (2020, p. 86), para quem: “De fato, a União perderia os impostos únicos (incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais) e os especiais (transportes rodoviários e serviços e comunicação), que seriam integrados o novo imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – e veria ampliada, consideravelmente, a fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI transferida para os estados e municípios (de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI). Em contrapartida, ganharia apenas o Imposto sobre Grandes Fortunas, que nunca foi regulamentado, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de inexpressiva arrecadação, que ainda deveria partilhar com os municípios.”

que as alterações substanciais na distribuição da receita pública entre os entes federativos não foram precedidas de um processo ordenado de descentralização dos encargos, gerando uma situação de desequilíbrio do setor público, de modo que a União logo se viu num quadro de insuficiência de recursos e o sistema brasileiro inaugurado em 1988 rapidamente necessitou passar reformas.

Em 1987 a União detinha cerca de 64% da receita pública disponível e era responsável por aproximadamente 50% da despesa pública efetuada, mas já em 1991, apenas três anos após a promulgação da Carta Política de 1988, a participação federal no total de recursos arrecadados foi reduzida para apenas 53%, enquanto a participação nas despesas cresceu exponencialmente, atingindo a média anual de 73% no período entre 1989 e 1993, (PALOS, 2011).

Ao passo que as receitas da União caíram drasticamente nos primeiros anos de implementação das mudanças nas regras de repartição do “bolo tributário” promovida pela Constituição de 1988, observou-se que a participação dos Estados na receita tributária total disponível saltou de 26,6% para 29,8% e a dos Municípios, de 13,3% para 15,9%, ambos no período entre 1988 a 1991 (OVEIRA, 2020, p. 88).

Diante disso, no início dos anos 1990 já havia eclodido a crise fiscal do Estado Federal, decorrente dos desdobramentos provocados pela Constituição de 1988, de maneira que os entes federativos passaram a disputar arduamente a repartição dos recursos públicos (AMARAL FILHO, 2014, p. 306). Frente às crescentes dificuldades fiscais, a União “viu-se impelida a aumentar sua receita disponível por meio de tributos não partilhados com Estados e Municípios”, afirma Palos (2011).

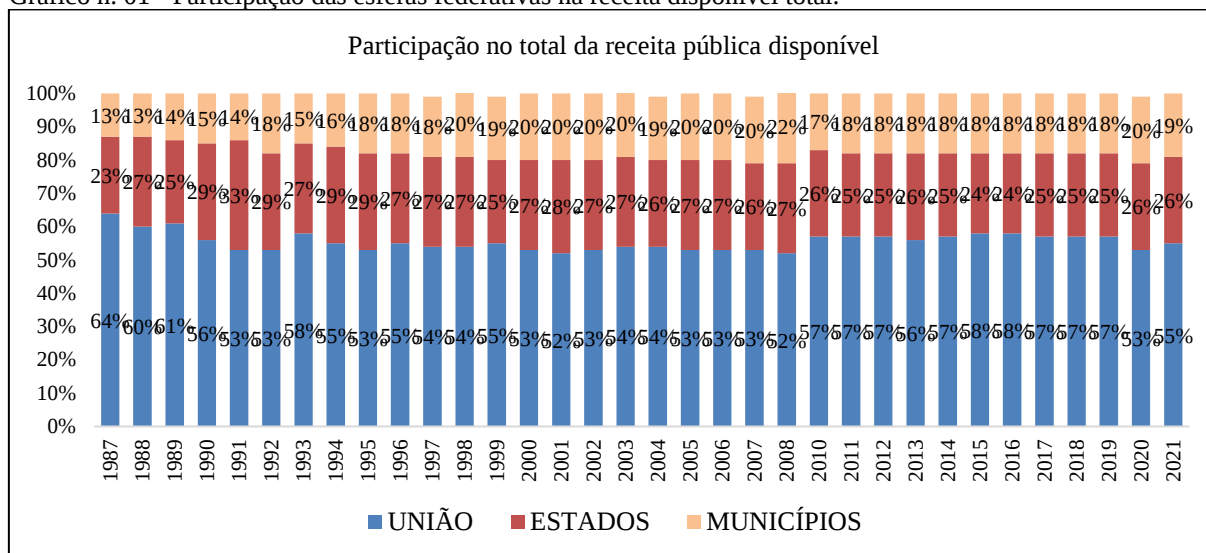
As dificuldades financeiras que passaram a afetar o governo federal comprometeram a montagem e sustentação de coalizões para a governabilidade dos Presidentes, embora não fossem impedimentos intransponíveis, e com a maior descentralização os entes subnacionais passaram a apresentar como resultados com notória heterogeneidade devido às desigualdades regionais existentes no país (SOUZA, 1998).

Entretanto, devido à crise econômica iniciada em 1991 que afetou os impostos indiretos e à estratégia da União de priorizar a cobrança de contribuições sociais em vez de impostos tradicionais, a participação relativa dos Estados recuou para níveis pré-Constituição de 1988, recuando para 26,4% em 1993, enquanto a arrecadação da União voltou a aumentar e chegou a atingir 57,8% no mesmo ano, com os Municípios mantendo ainda um leve crescimento nas receitas (OVEIRA, 2020, p. 88).

Os gráficos abaixo foram elaborados a partir dos demonstrativos de operações do

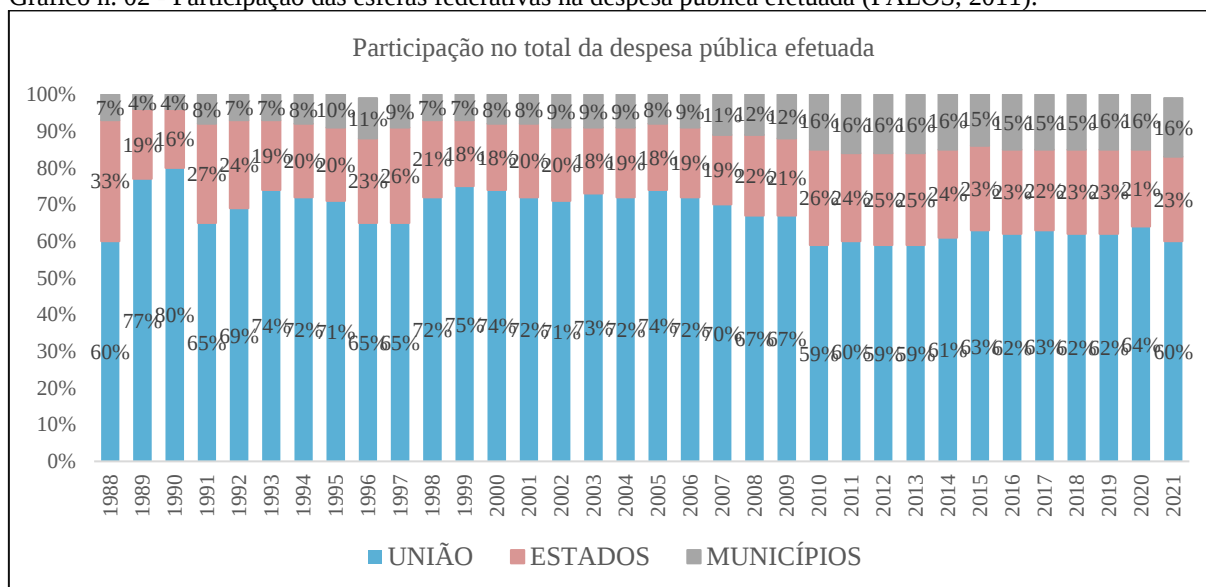
governo geral no Brasil⁵⁹ e ilustram bem a evolução da participação de cada esfera de governo da Federação na receita pública disponível total e na despesa pública efetuada total, no período de 1987 a 2021.

Gráfico n. 01 - Participação das esferas federativas na receita disponível total.



Fonte: Palos (2011); IBGE - Contas Nacionais

Gráfico n. 02 - Participação das esferas federativas na despesa pública efetuada (PALOS, 2011).



Fonte: Palos (2011); IBGE - Contas Nacionais

⁵⁹ Os gráficos foram elaborados pelo autor, tendo como fonte Palos (2011), para período de 1987 a 1989; e 1990 a 2009. Para o período seguinte, correspondente às séries históricas de 2010 a 2021, utilizou-se dados do site IBGE - Contas Nacionais. Foram consideradas na análise as receitas previdenciárias no cálculo atinente à participação da União. Os dados de finanças públicas do governo geral relativos aos anos de 2009 e 2022 não estão disponíveis. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/9083-estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 28/01/2023.

Para Oliveira (2020, p. 88-89), a necessidade da União de reverter as perdas financeiras impostas pelo sistema de repartição da Constituição de 1988 deveu-se, por um lado, pela falta de um projeto para a redistribuição dos encargos para os Estados e Municípios e, por outro lado, pelo fato de que o arranjo federativo estabeleceu um esquema de financiamento do Estado com dois sistemas de impostos funcionando com regras distintas.

Assim, sob a justificativa de que era necessário alcançar resultados fiscais suficientes para o pagamento da dívida pública que crescia e ainda compensar suas perdas de arrecadação, a União buscou aumentar suas receitas por meio de contribuições sociais e outros tributos não partilhados com os Estados e os Municípios (TEXEIRA, 2005).⁶⁰

Para Texeira (2005), isto gerou um quadro preocupante com relação à situação fiscal da federação brasileira, que foi percebido pela queda de aproximadamente 4% do PIB dos Estados e Municípios no intervalo uma década, o que ele considera altamente relevante na medida em que houve um aumento da carga tributária em mais de 10% do PIB neste mesmo espaço de tempo, revelando que a União passou a concentrar o “bolo” das receitas tributárias.⁶¹

A crise financeira dos estados levou a uma tensão constante nos acordos institucionais que regulam as relações entre os diferentes níveis de governo, o que resultou em mudanças nas relações de poder entre os entes federados. Desde então, a coordenação federativa tem sido instável, potencializando movimentos opostos entre os entes federativos e levando a uma espécie de “federalismo sem acordo” (TORREZAN; PAIVA, 2021, p. 717).

Vale dizer que a crença de que a descentralização fiscal traria automaticamente uma disciplina fiscal mais austera não se confirmou, sendo agora indubitável que a questão da fiscalidade deve estar ligada a instituições e elementos que garantam essa austeridade, criando um “federalismo fiscal de segunda geração”⁶², cujo modelo requer o estudo de outras áreas além da fiscal (como a dimensão política), o que significa que a descentralização fiscal não é automática, mas deve ser “qualificada” por meio de ações coordenadas nas áreas de receita, encargos e endividamento (SILVEIRA, 2019, p. 487). Em outras palavras, a autonomia fiscal subnacional tem limitações.

Outrossim, é de se observar com certa perplexidade que o Brasil tenha passado a

⁶⁰ Cf. Texeira (2005): “A União criou, em 1989, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e, para vigorar em 1993, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras - IPMF, recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF - em 1996. Esta foi sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38%, em 1999, caso também da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, aumentada de 0,5% para 2%, em 1990; e para 3%, em 1999.”

⁶¹ Cf. Texeira (2005): “O recorde de concentração deu-se em 2004 com a alteração na Cofins, que deixou de ser cumulativa e teve a alíquota alterada de 3% para 7,6%.”

⁶² Sobre federalismo fiscal de segunda geração, veja-se Silveira (2019, p. 487).

vivenciar um paradoxo no seu esquema federativo justamente em uma de suas fases mais democráticas, pois na medida em que houve uma reconcentração de receitas públicas em favor do ente nacional, a ordem constitucional buscou manter a descentralização de competências para implementação de inúmeras políticas sociais, especialmente ao encargo dos Estados e Municípios.

Soma-se a isto as mudanças de postura do poder judiciário, perpetradas especialmente por meio das ações de controle de constitucionalidade, que promovem uma intervenção cada vez maior no que tange à prestação efetiva de serviços públicos por parte do poder público e muitas das vezes aplicam uma visão amplificada de direitos e garantias e direitos em face do Estado, o que acaba por pressionar ainda mais os entes subnacionais.

A necessidade de uma reforma fiscal é urgente, mas de acordo com Silveira, Passos e Guedes (2018, p. 216) o debate reformista brasileiro não acompanha o movimento de renovação do pensamento dominante no debate mundial sobre tributação, tendo em vista que há bloqueios à reforma até por aqueles que se intitulam defensores da justiça fiscal, dado o receio de que ocorra uma dissociação entre os tributos e contribuições com as políticas sociais, o que reduziria a provisão afiançada pelo Estado de bem-estar.

É indubitável que o desequilíbrio fiscal mitigou a aplicabilidade do Princípio Federativo na medida em que acabou incentivando a guerra fiscal⁶³ entre as unidades da federação, notadamente entre os Estados, que passaram a competir entre si concedendo unilateralmente benefícios fiscais para atrair e manter cada vez mais investimentos. Essa política só potencializou ainda mais as discrepâncias entre a arrecadação dos Estados-membros, o crescimento da renda das populações e sua distribuição, vez que o desenvolvimento entre as regiões se manteve extremamente desequilibrado, gerando ainda graves problemas urbanos e socioambientais nas grandes cidades.

Para Leite (2020, p. 88-89), da forma como se encontra o pacto federativo atualmente ele favorece de forma desmedida a União, em detrimento dos demais entes da Federação, mas ressalta que há uma cooperação financeira intensa entre os níveis de governo, por meio de subvenções, que acaba servindo como instrumento de equilíbrio do sistema federativo.

Apesar disso, o Princípio Federativo adotado na Constituição de 1988 possibilitou a

⁶³ Conforme a lição de Leite (2020, p. 89), “a guerra fiscal é uma disputa de dupla face, podendo ser saudável ou não. Tem muitos critérios para ser estabelecida, mas se trava, muitas vezes, no âmbito dos Estados, à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, formado pelos Secretários de Fazenda dos Estados e pelo Ministro da Fazenda, que juntos devem deliberar sobre os incentivos fiscais concedidos. Isso se dá porque a concessão de benefícios em um estado implica assunção de encargos para outro, e isso resta por ferir o equilíbrio federativo.”

cooperação entre os entes federados como meio de promover o desenvolvimento equilibrado das regiões e garantir a implementação de políticas públicas para melhoria do bem-estar da população, o que se apresenta como uma das soluções propostas no texto constitucional para equilibrar o sistema federativo brasileiro, como se verá em tópicos a seguir.

1.2.2 Organização do Estado Federal brasileiro e a execução dos serviços públicos

Inicialmente, importa traçar uma distinção entre a noção de Estado Federal (ou Federação) e de Federalismo, sendo este último a teoria ou doutrina que busca apresentar elementos ou características gerais que configuram um modelo de sistema federativo de Estado, ao passo que o Estado Federal está relacionado à estrutura organizacional e não se confunde com o princípio federativo que é estruturante e de caráter objetivo (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

Sendo a Constituição a norma jurídica fundamental que disciplina a organização do Estado, ela provê um conjunto de normas acerca da sua estrutura, forma de Estado e de governo, regime político, forma de aquisição e de exercício do poder, estabelecimento de órgãos e entidades da Administração e definição de suas atribuições, bem como lista uma série de direitos e garantias fundamentais. (DANTAS, 2021).

O artigo 1º da Constituição de 1988⁶⁴ demonstra que a estrutura organizativa do Estado brasileiro se encontra alicerçada no princípio da indissolubilidade do pacto federativo, que é responsável por criar a União como pessoa política que representa o todo da Federação a partir de um vínculo permanente existente entre os demais componentes federativos (ROCHA, 1996, p. 237).

Em âmbito doutrinário, Horta (2000, p. 171) aduz que a localização do pacto federativo em muitas constituições requer uma interpretação construtivista ou se faz a partir de um esforço dedutivo da ilação de seus princípios e regras⁶⁵. Entretanto, no caso do Brasil a Constituição Federal possibilita a identificação direta e imediata da existência do pacto federal ao evidenciar já no seu primeiro artigo que a República brasileira é “(...) formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”⁶⁶.

⁶⁴ Cf. Art. 16º, *caput*, Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

⁶⁵ No caso brasileiro, Horta (2000, p. 173) considera que o Pacto Federativo representa um compromisso federativo manifestado pelas partes interessadas.

⁶⁶ Cf. Art. 1º, *caput*, Constituição Federal de 1988.

Na visão de Horta (2000, p. 166), o pacto federativo é inaugurado com o estabelecimento da própria Constituição e consequente com a formação da Federação, mas em que pese a palavra ‘pacto’ ser geralmente utilizada como sinônimo de ‘acordo’, o pacto federativo não possui natureza contratual, uma vez que não é de sua essência a bilateralidade, tendo em vista que ele se apresenta como uma decisão do constituinte que torna compulsório aos entes subnacionais acatá-lo, sob pena de sanção em caso de violação⁶⁷, estando as razões inspiradoras e sua natureza declaradas no preâmbulo constitucional.

Tal é a importância da forma federativa de Estado que ela recebeu tratamento de cláusula pétrea no texto constitucional,⁶⁸ não podendo sequer ser objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a aboli-la.⁶⁹

Noutra banda, ao tratar especificamente da organização político-administrativa do Brasil, o artigo 18 da Constituição de 1988 garante aos entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – suas parcelas de autonomia,⁷⁰ inerente à descentralização política que é uma das características essenciais do federalismo.

Neste aspecto, importa destacar que a autonomia não se confunde com soberania. A respeito disso, Mendes e Branco (2021) lecionam que no federalismo a soberania é atributo do Estado Federal como um todo, representado pela União, enquanto os demais entes federativos subnacionais dispõem apenas da autonomia.⁷¹

Assim sendo, o Estado Federal convive com duas ordens jurídicas, por assim dizer, sendo uma central e outra parcial (ou parciais, considerando a multiplicidade de ordens jurídicas

⁶⁷ De acordo com Mendes e Branco (2021): “Falhando a solução judiciária ou não sendo o conflito de ordem jurídica meramente, o Estado Federal dispõe do instituto da intervenção federal, para se autopreservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal.” Complementar são as palavras de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017): “No que diz com a evolução constitucional brasileira, ao passo que no sistema constitucional anterior a Intervenção era limitada aos Estados-membros, ou seja, a uma intervenção federal nos Estados-membros, com a CF o instituto foi ampliado, seja para permitir a intervenção federal no Distrito Federal, mas também por força da inserção do Município no esquema federativo, para assegurar a intervenção dos Estados-membros nos Municípios (e mesmo da União nos Municípios), tudo conforme regulado nos arts. 34 a 36 da CF.”

⁶⁸ Cf. art. 60, § 4º, I, da CRFB/1988.

⁶⁹ O Supremo Tribunal Federal (STF), cuidando da cláusula pétrea da forma federativa de Estado, assim se manifestou: “[...] a ideia de Federação – que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones – revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I).” [HC 80.511, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-8-2001, 2ª T, DJ de 14-9-2001.]

⁷⁰ Cf. art. 18, da CRFB/1988: “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.”

⁷¹ Esclarece Silva (2005, p. 100) que não há mais discursão sobre a natureza jurídica do Estado Federal, sendo ele (o todo) o único reconhecido pelo Direito internacional como titular da soberania, que é “considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação”, de maneira que os Estados-membros são titulares apenas de autonomia, cujas competências são ditas pela Constituição Federal.

de cada Estado da federação e dos Municípios), de maneira que a estes corpos territoriais, dotados de autonomia e competências próprias, são constitucionalmente asseguradas parcelas de poder político-administrativo para sua auto-organização, escolha pelos cidadãos de seus representantes políticos no poder legislativo federal, que lhes permite participar da formação da vontade geral, e no legislativo regional e local, com competência para legislar em cada nível de governo sobre as matérias fixadas na constituição, além de poder escolher os governantes do poder executivo (RAMOS, 2012).

Afirmam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017) que a autonomia consiste essencialmente nos poderes de auto-organização, que abrange a competência de aprovar sua autolegislação e o autogoverno, que envolve a competência para desempenhar sua autoadministração.

Com efeito, faz parte da noção atual do federalismo a existência de espaços reservados aos Estados-membros para atender as mais diversas demandas da sociedade com maior agilidade, a partir de propostas inovadoras e criativas que só podem florescer se houver espaço de atuação livre de condicionamentos (BERNARDES, 2008, p. 172). Até porque somente com certo de grau de autonomia política a nível local é que se possibilita às diversas comunidades resolver questões políticas conforme a realidade de cada uma (FORTES; MORAES, 2016, p. 199).

Como exemplo da autonomia que os Estados-membros passaram a gozar para deliberar e aprovar suas Constituições estaduais⁷² e se auto-organizarem, cita-se o poder de fixar autonomamente as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICM)⁷³, o principal tributo estadual, cuja base de incidência foi ampliada com a extinção de tributos federais (PALOS, 2011).

Em continuidade, Ferreira Filho (2012) assevera que autonomia pressupõe divisão de competências partilhadas entre a União (poder central), os Estados-membros (poder regional)

⁷² Sobre a competência dos Estados para aprovar suas próprias Constituições, Ferreira Filho (2012) lembra que a Constituição Federal enumera no artigo 34, inciso VII, uma série de princípios que devem ser adaptados pelo constituinte estadual às peculiaridades locais, quais sejam, forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Complementarmente, tem-se que: “A autonomia política dos Estados-membros ganha mais notado relevo por abranger também a capacidade de autoconstituição. Cada Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma Constituição, por ele mesmo concebida, sujeita embora a certas diretrizes impostas pela Constituição Federal, já que o Estado-membro não é soberano” (MENDES; BRANCO, 2021).

⁷³ O Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICM) foi inicialmente implementado por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, de reforma do sistema tributário. Posteriormente, já no âmbito da ordem constitucional inaugurada em 1988, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, passou a dispor sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências, dando a formatação atual do tributo de competência estadual conhecido pela sigla ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação).

e - excepcionalmente no caso do federalismo brasileiro - os Municípios (com poderes locais)⁷⁴, havendo matérias reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados nas quais somente o ente dotado de determinada competência constitucional poderá dispor sobre elas (repartição horizontal de competências⁷⁵), sob pena de inconstitucionalidade, bem como há também matérias em que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente.

Para mais, existem competências privativas em que se admite delegação de poderes (algo que não ocorre no caso das competências exclusivas) e ainda as competências comuns, cujas matérias são partilhadas entre todos os entes da federação (ROCHA, 1996, p. 239).

Esta divisão constitucional de atribuições se justifica, pois para a coabitação de mais de uma ordem jurídica sobre o mesmo território e o mesmo povo é necessário que haja repartição de competências entre as esferas de poder para que se favoreça a eficácia das ações estatais e evite tensões federativas e desperdícios, tanto de esforços quanto de recursos (MENDES; BRANCO, 2021).

É do *quantum* as competências são partilhadas entre a União e as demais pessoas políticas internas da federação que se pode avaliar se um determinado modelo de federalismo é mais centralizado, descentralizado ou ainda equilibrado.⁷⁶ Nas palavras de Rodden (2005, p. 10) “os esforços para definir e medir a descentralização concentraram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas”.

Os limites da repartição de competências entre as esferas de poder dependem da natureza e do tipo histórico de federação, sendo que no Brasil a União deteve uma área de competência muito elástica e ainda os Municípios passaram a possuir competências exclusivas, o que deixou os Estados com um campo de atuação bastante comprimido (SILVA, 2005, p. 477).

⁷⁴ Em perspectiva crítica, Silva (2005, p. 474-475) sustenta que o fato de uma unidade territorial possuir algum grau de autonomia político-constitucional não faz com que ela integre o conceito de ente federativo, sendo equivocada a tese que prevaleceu e consagrou no texto constitucional os Municípios como entidades de terceiro grau do sistema federativo brasileiro.

⁷⁵ Quanto à classificação dos modelos de repartição de competências em horizontal e vertical, veja-se Mendes e Branco (2021), para quem: “Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União. Na repartição vertical de competências realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros.”

⁷⁶ No mesmo sentido é a lição de Mendes e Branco (2021), para quem: “A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio.”

Constata-se que o princípio da predominância do interesse foi adotado na Constituição de 1988 como critério para definir a repartição de competência entre os entes federados, de modo que a União concentrou competência para atuar em matérias de interesse nacional, os Estados para as matérias de interesse regional e os Municípios ficaram com a competência para o que fosse de interesse local, mas modernamente observa-se que é cada vez mais problemático diferenciar o que seria de interesse geral ou nacional daquilo que é considerado de interesse regional ou local, até porque ainda que um problema não afete diretamente toda a nação, é possível que tanto o problema em si quanto a sua solução não seja algo particular de um Estado ou de um único Município, a exemplo de múltiplas questões que envolvem a região amazônica (SILVA, 2005, p. 478).

Como se sabe, questões ambientais envolvendo a Amazônia tem sido alvo da atenção no mundo inteiro e os efeitos negativos de uma eventual inação do Brasil podem provocar desgastes nas relações internacionais e até afetar o comércio internacional do país inteiro, de maneira que a solução para essa questão não se encontra afeita apenas aos Estados amazônicos, sendo matéria de interesse geral da Federação.

Voltando à análise do texto constitucional, verifica-se que as competências da União foram elencadas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988, ficando os Estados com a competência residual prevista no artigo 25, para atuar naquilo que não lhes sejam vedado, e os Municípios possuem suas competências dispostas no artigo 30, para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, assim como instituir e arrecadar os tributos de sua competência, entre outras.⁷⁷

Por seu turno, o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece ainda as competências comuns aos três níveis de governo da federação (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) enquanto o artigo 24 enumera competências concorrentes para legislar entre os entes União, Estados e Distrito Federal, não incluindo, portanto, os municípios, neste último caso.⁷⁸

No entanto, no Brasil, a questão principal é saber se há de fato um "pacto federativo" entre suas unidades, que assegure o funcionamento contínuo da forma federativa e para que o federalismo fiscal se preste como meio de financiamento das atividades estatais de todos os entes públicos (TORRES, 2019, p. 288).

Isto posto, nota-se que o federalismo brasileiro é baseado no princípio da cooperação entre os diferentes níveis de governo, visando à promoção do bem-estar social e ao

⁷⁷ Cf. Constituição Federal de 1988.

⁷⁸ Cf. Constituição Federal de 1988.

desenvolvimento do país.

Assim, para prestação de serviços públicos no âmbito de competência de cada nível de governo, além das receitas tributárias próprias, o artigo 159 da Constituição de 1988 estabeleceu percentuais de repartição da União com os entes subnacionais de recursos advindos da arrecadação de impostos federais sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, além da contribuição de intervenção no domínio econômico, em favor dos Estados-membros e dos Municípios, com a finalidade de compor o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, assim como o Fundo de Participação dos Municípios.⁷⁹

Demais disso, do ponto de vista político-institucional, atendendo ao que foi estabelecido na Constituição Federal, o sistema federativo brasileiro é composto pela União, que representa externamente o próprio Estado Federal, 26 (vinte e seis) Estados-membros, além do Distrito Federal e mais 5.570 (cinco mil e quinhentos e setenta) Municípios.

De modo genérico, a configuração do sistema organizativo da federação está sintetizada na tabela a seguir:

Tabela n. 01 – Configuração da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988.⁸⁰

Divisão do território:	União, Estados, Distrito Federal e Municípios.	1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios.
Poderes Executivos:	Nos três níveis de governo (nacional, estaduais e municipais).	Formados por eleições diretas, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito.
Poderes Legislativos:	Nos três níveis de governo (nacional, estaduais e municipais).	Formados por eleições diretas, sendo o legislativo nacional bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e Senado; os legislativos estaduais unicamerais, formados pelas Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais unicamerais, formados pelas Câmaras de Vereadores.
Senado:	Segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por eleição majoritária.	Os Municípios não possuem representação formal no legislativo nacional.
Poderes Judiciários:	União, Estados e Distrito Federal.	Os Municípios não possuem órgãos judiciais.
Supremo Tribunal Federal (STF):	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.	Aumento dos legitimados para propor ações típicas do controle concentrado de constitucionalidade.
Descentralização fiscal:	Maior participação de Estados e Municípios na repartição das receitas públicas.	Autonomia para dispor sobre a arrecadação dos tributos de sua competência.

⁷⁹ Cf. Constituição Federal de 1988.

⁸⁰ Tabela elaborada pelo autor, tendo como fonte Soares e Machado (2018, p. 80-81).

Descentralização administrativa:	Competências exclusivas da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.	Competências podem ser privativas, concorrentes ou comuns entre os entes.
---	---	---

Fonte: Soares e Machado (2018, p. 80-81)

A Constituição tem a função de estabelecer as estruturas fundamentais que permitem a autonomia com suficiência financeira, segurança jurídica entre os entes federativos e para os particulares, eficiência nos gastos, continuidades do Estado e integração, em consonância com os princípios e valores do Estado Democrático de Direito, sendo estas expectativas essenciais para o federalismo brasileiro (TORRES, 2019, p. 288-289).

Para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no artigo 3º da Carta Política, especialmente no que se refere às questões como o combate à pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento e do bem-estar de todos, considerando as dificuldades sócio-políticas históricas do Brasil e a complexidade do Estado moderno, é notória a necessidade de se implementar, em grau cada vez mais elevado, as políticas públicas sociais por meio de arranjos institucionais intergovernamentais típicos de um modelo de federalismo cooperativo⁸¹, a exemplo dos Consórcios Públicos.

Nas palavras de Farias (2017, p. 238), o que se espera é que haja uma “conjugação de esforços para o melhor atendimento do bem comum, e o consórcio público concretiza muito bem essa possibilidade.”

No Brasil, o sistema de execução dos serviços públicos é classificado de execução imediata, pois cada uma das entidades autônomas que compõem o Estado federal brasileiro possui organização administrativa para prestação dos serviços públicos de suas competências, os quais são realizados utilizando-se funcionários próprios, independentes uns dos outros e subordinados aos seus respectivos governos (SILVA, 2005, p. 482).⁸²

Dentre as algumas tendências do serviço público na atualidade, aponta-se o

⁸¹ Cf. Torres (2019, p. 288): “A Constituição do Estado Federal comporta, em verdade, distintas relações jurídicas, à semelhança daquelas destacadas por Pablo Lucas Verdú, no seu “Teoría General de las Relaciones Constitucionales”, como são aquelas (a) entre a União e os Estados e Municípios, em verticalidade, como Estado Federal ou Nação (regras de Constituição Nacional); (b) entre as pessoas do federalismo, quanto aos vínculos horizontais de autonomias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (regras da Constituição Federal); (c) relações horizontais dos Estados e dos Municípios entre si; (d) relações entre particulares e as pessoas do federalismo; (e) entre as unidades do federalismo e os órgãos de coordenação federativa (Senado, Conselho Nacional de Justiça e outros) e (f) aquelas da jurisdição federativa (Supremo Tribunal e Tribunais Superiores).”

⁸² Além do sistema imediato, Silva (2005, p. 482) elenca ainda o sistema mediato em que os entes possuem funcionários próprios, mas a União mantém servidores para vigilância e fiscalização; e o sistema misto que combina os dois anteriores, permitindo que determinados serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por federais, assim como admite que certos serviços estaduais sejam executados por servidores federais.

compartilhamento compulsório de redes e da infraestrutura, e a redução das hipóteses de titularidade exclusiva do Estado, o que abre espaço tanto para a prestação de serviços públicos por particulares tanto para a utilização de mecanismo de cooperação federativa entre os entes federados, o que ao nosso ver possibilita o compartilhamento da titularidade na prestação de serviços públicos em um mesmo espaço territorial ou em uma determinada área de atuação governamental (OLIVEIRA, 2021).⁸³

Destarte, o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 possibilita cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o equilíbrio do desenvolvimento nacional e garantia do bem-estar da população em todo o país (BRASIL, 1988)⁸⁴.

No Brasil, a integração promovida pela Constituição de 1988 só é viável devido ao modelo de federalismo cooperativo adotado, o qual se destaca pelo “financiamento centrífugo” (princípio de cooperação mútua), o que significa que os entes federativos com menor capacidade financeira recebem proporcionalmente mais recursos (TORRES, 2019, p. 289).

Vale dizer que a Constituição reservou à Lei Complementar⁸⁵ o estabelecimento de normas para a cooperação entre os entes federados, mas isto não implica na possibilidade de retirada da competência ou mesmo sua restrição a um patamar que anule o desempenho do ente federativo, tendo em vista eles é que são os titulares destas competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, mesmo que se esteja tratando de competências concorrentes, pois neste último caso todos os entes ostentam a mesma condição de titularidade e, portanto, encontram-se em uma situação jurídica de igualdade (ROCHA, 1996, p. 252).

Em resumo, a organização do Estado federal brasileiro é baseada na divisão de poderes entre a União, os Estados e os Municípios, visando à autonomia e à cooperação entre os diferentes níveis de governo para promover o bem-estar social e o desenvolvimento do país.

1.2.3 (Neo)Constitucionalismo e o papel federativo do poder judiciário na cooperação interfederativa

⁸³ A questão também é analisada por DI PIETRO (2022), para quem: “A Constituição prevê determinadas atividades como exclusivas do Estado, permitindo que sejam desempenhadas diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização. E atribui ao Estado o dever de prestar determinados serviços sociais não exclusivos do Estado (especialmente nas áreas da saúde e educação). Nesses casos, a atividade é prestada sob regime jurídico total ou parcialmente público, a gestão fica a cargo da própria Administração Pública direta ou indireta ou de empresas privadas que atuam sob delegação do Estado. Continuam a aplicar-se os princípios da prestação de serviços públicos. A responsabilidade rege-se por norma de direito público (art. 37, § 6º, da Constituição).”

⁸⁴ A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, deu nova redação ao art. 241, Constituição Federal de 1988, possibilitando a criação por lei de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados para a gestão associada de serviços públicos.

⁸⁵ Cf. Art. 23, parágrafo único c/c art. 241, CF/88.

O ideário de liberdade e de soberania do Estado são conceitos que, especialmente no mundo ocidental, estão interligados sob forte influência do pensamento liberal norte-americano, que foi importante na formação política de muitos países latino-americanos, a exemplo do Brasil.

Muitos estudiosos compreendem a soberania como um conceito histórico e relativo, pois surge com o advento do Estado moderno e inicialmente era alusivo apenas ao Estado enquanto elemento essencial, sendo do ponto de vista externo uma qualidade do poder que o Estado, enquanto portador de uma vontade suprema e soberana, poderia ostentar (BONAVIDES, 2011, p. 132-133).

No entanto, Bonavides (2011, p. 132-133) assevera que, no plano interno a soberania se reveste de um conceito jurídico e social quase incontroverso na medida em que é da natureza do ordenamento jurídico estatal a superioridade e supremacia do poder do Estado em face dos demais poderes sociais que a ele ficam subordinados.⁸⁶ Ainda segundo o magistério de Bonavides (2011, p. 136):

Considerando o aspecto histórico-relativista da soberania, adotou Jellinek a posição mais seguida na doutrina contemporânea do direito público e que o coloca a igual distância de Bodin e Duguit, ao conceituar a soberania como “capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva”.

Na contemporaneidade, é indubitável que esta autovinculação e autodeterminação do Estado e de seu povo, sobretudo do ponto de vista interno, se dá por meio do constitucionalismo, uma vez que a constituição⁸⁷ “é a norma jurídica fundamental que cria e disciplina a organização do Estado, e que condiciona a edição, interpretação e validade das normas infraconstitucionais.” (DANTAS, 2021)

Tratando desta temática acerca da real soberania do povo, Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 1185) aduzem que “o poder constituinte do povo conhece já procedimentos satisfatoriamente consolidados, capazes de garantir que a nova ordem corresponda à vontade popular”.

Ademais, estes autores observam ainda que, atualmente, o neocontratualismo aponta

⁸⁶ Para o autor, “a soberania se converte, conseqüentemente, num conceito polêmico, uma vez que partindo da premissa de Bodin, segundo a qual não há Estado sem soberania, os publicistas, acordes com tal ponto de vista, deixam de tratá-la como categoria histórica e passam a reputá-la categoria absoluta, dogma do direito público, o que é falso; segundo a conclusão da doutrina dominante desde Jellinek aos dias presentes.” (BONAVIDES, 2011, p. 135).

⁸⁷ Sobre o constitucionalismo, a ideia de constituição e seus antecedentes, Ferreira Filho (2012), para quem, a constituição “é uma criação coletiva apoiada em precedentes históricos e doutrinários.”

“como se devem reformular as regras do jogo para obter uma ação não competitiva, mas cooperativa, que maximize, além do interesse individual, o bem coletivo” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 107).

Assim, admite-se que o pensamento reformador das ‘regras do jogo social’ está na base da arquitetura contemporânea do novo direito constitucional, denominado de neoconstitucionalismo, que na percepção de Barroso (2010), seria fruto do reencontro entre a ciência jurídica e a filosofia do direito, beneficiando-se de um amplo instrumental jurídico para migrar do plano ético para o mundo do direito determinados valores morais compartilhados pela sociedade, os quais são materializados em princípios abrigados de modo expresso ou implícito na Constituição.

Não obstante, para Ramos (2015, p. 294) o neoconstitucionalismo possui matriz teórica (ou teorética, para melhor evidenciar suas falhas) e, no Brasil, destaca-se como principal elemento impulsionador do ativismo judicial, mas embora este fenômeno seja amplamente difundido no país, ao analisar-se criticamente seus fundamentos denota-se a existência de enormes fragilidades que o caracterizam mais como um “modismo intelectual” e não como um movimento ou escola.

Já na visão de Didier Jr (2020, p. 53-54), embora tenha bom apelo, o termo neoconstitucionalismo não é das melhores designações em razão da sua vagueza, de modo que muitos autores denominam esta fase do constitucionalismo de “pós-positivismo”⁸⁸, que igualmente pouco significa, no que sugere como mais adequado se referir a esta fase do como “positivismo jurídico reconstruído” ou “neopositivismo”.

Seguindo esta linha de entendimento, Didier Jr (2020, p. 55) destaca ainda que o direito processual também acompanhou esta evolução histórica do constitucionalismo, de maneira que sua atual fase é denominada de “neoprocessualismo”, significando “o estudo e aplicação do Direito Processual de acordo com esse novo modelo de repertório teórico”.

Com o advento da Constituição brasileira de 1988, se fez valer o desejo de construir no país uma democracia fundamentalista capaz de reivindicar o cumprimento efetivo das disposições constitucionais, o que resultou em um fortalecimento do poder judiciário quando comparado às constituições anteriores, marcadamente pelas ações que permitem a imediata correção das violações a direitos e pela ampliação dos legitimados para propor tais ações

⁸⁸ Sobre o pós-positivismo, em profundidade, Abboud (2020, p. 71-300), para quem o pós-positivismo é apresentado “como paradigma teórico assentado em proposições fundamentais, quais sejam: 1) há distinção entre texto e norma; 2) a interpretação é ato produtivo condicionado pela historicidade; 3) a decisão é sempre interpretativa e não silogística; 4) a teoria do direito tem função normativa; e 5) não existe discricionariedade judicial na solução de questões jurídicas”.

(RAMOS, 2000, p. 104-106). De acordo com Rocha (1996, p. 237), a Federação brasileira “se recriou” com a Constituição de 1988.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve uma ampliação significativa dos legitimados para propositura de ações do controle de constitucionalidade, com destaque para a ação direta de inconstitucionalidade,⁸⁹ o que possibilitou submeter ao Supremo Tribunal Federal (STF) um número relevante de questões constitucionais⁹⁰, mediante processo de controle abstrato de normas, reduzindo dessa maneira a significativa importância dada em períodos anteriores ao controle de constitucionalidade incidental ou difuso, afirmam Mendes e Branco (2021).

Dessa maneira, o papel e a importância da jurisdição constitucional para o equilíbrio federativo e funcionamento das instituições democráticas, ao menos sob a perspectiva normativa, foi elevado a um nível que nunca havia sido alcançado nas constituições anteriores.

Nessa senda, Barroso (2010) considera que, aliado à própria complexidade da vida contemporânea, marcada por um conjunto vasto e heterogêneo de fatores, houve uma expansão da jurisdição constitucional com o advento do pós-positivismo, provocando impacto significativo sobre a hermenêutica jurídica, especialmente no que tange à interpretação constitucional⁹¹. Para o jurista, “no Brasil, coube à jurisdição constitucional uma série de decisões apoiadas pela maioria da população que não tiveram acolhida na política majoritária” (BARROSO, 2017, p. 2205).⁹²⁹³

Contudo, Abboud (2020, p. 1036) ressalta que a consolidação deste ideal democrático

⁸⁹ Cf. Art. 103, Constituição Federal de 1988.

⁹⁰ Segundo Grostein (2019), foi com o advento da jurisdição constitucional que se passou a debater o papel do poder judiciário, especialmente sobre seus limites para declarar a nulidade das leis e atos normativos, de modo que desde sua gênese o controle de constitucionalidade tem sido alvo de críticas. Por outro giro, Garapon (1999, p. 155) considera que “a justiça democrática vê-se envolvida num imperativo contraditório: ao mesmo tempo em que enfrenta desafios de amplitude desconhecida até então, ela vê sua intervenção contestada.”

⁹¹ Nesta esteira de entendimento, cumpre destacar a visão de Gico Jr (2014), para quem: “A insegurança jurídica causada pela ausência de uniformização de jurisprudência (capital jurídico) pode explicar o problema de congestionamento dos tribunais brasileiros”. Ademais, Gico Jr (2014) acrescenta que o Brasil tradicionalmente busca resolver os problemas complexos com uma lei ou com um direito. Em outra perspectiva de análise, Reale (2000, p. 113) argumenta que “tem sido posto em plano puramente pragmático o problema da subordinação obrigatória dos juízes inferiores às súmulas dos tribunais superiores (...). A bem ver, esta torna meramente protelatórios os recursos interpostos, determinando insuportável sobrecarga nos serviços de Justiça (...)”

⁹² Em outro artigo, sempre no contraponto dessa discussão, Barroso (2018) afirma ainda que “por circunstâncias diversas, o Judiciário e o próprio Supremo Tribunal Federal são, no geral, mais liberais/progressistas que o Legislativo, onde a influência do poder econômico se tornou excessiva e distorciva da representação”

⁹³ Para melhor compreensão sobre moralismo jurídico e jurisprudência dos valores, em profundidade, Ramos (2015, 90.), para quem: “O moralismo jurídico, em sua empreitada antipositivista, beneficiou-se dos aportes da moderna Teoria da Interpretação e de sua fundada crítica à maneira pela qual o positivismo jurídico tradicionalmente compreendia a interpretação e a aplicação de atos normativos. (...) A questão é que, da ótica do idealismo moralista, a identificação de limites ao órgão responsável pela tarefa de concretização, sutilmente, acaba por se deslocar de um plano exclusivamente jurídico-normativo para uma dimensão axiológica, externa ao ordenamento positivo (...)”

demanda uma Constituição com força normativa, respeito à separação dos poderes, ao pluralismo político, ideológico, cultural e social, uma instância contramajoritária de controle dos atos dos Poderes, entre outros.

Tal como Abboud (2020), tem-se a pertinente lição de Ramos (2015) para quem o êxito do constitucionalismo enquanto movimento jurídico-político consiste justamente na submissão do Estado constitucional ao direito, a partir de um ato de soberania, cuja uma das peças-chave, inquestionavelmente, é o princípio da separação dos Poderes.

Neste aspecto, importante é a ressalva feita por Moraes Filho (2001, p. 38) de que a reafirmação do princípio da separação de poderes na Constituição de 1988 teve um sentido restaurador, na medida em o constituinte buscou exorcismar a desfiguração levada a efeito por meio do amesquinhamento dos poderes Legislativo e Judiciário ante uma excessividade de poderes que ficaram a cargo do Executivo durante o processo autoritário mais recente.

Veja-se que a separação de poderes permite a distribuição equilibrada e harmônica do poder de governar entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, funcionando sob um sistema de freios e contrapesos para evitar que qualquer destes detenha todo o poder. Entretanto, é necessário que cada poder constituído trabalhe dentro de áreas de competência definidas na constituição e mantenha um controle sobre as ações dos outros poderes⁹⁴.

Destarte, é consabido que “desafortunadamente, o Brasil não é uma democracia materialmente consolidada. Por isso é que a atuação do judiciário é crucial no sentido de proteção da normatividade constitucional” (ABBOUD, 2020, p. 1036).

Com efeito, decidir conflitos é uma função que é reconhecida como essencial ao judiciário, muito embora muitos órgãos façam o mesmo sem possuir caráter judicial, além de haver aqueles outros que permanentemente estão na tentativa de “politizar”⁹⁵ ou “jurisdicionar” os conflitos. (ZAFFARONI, 1995, p. 79).

⁹⁴ Sobre constitucionalismo, separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos, Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 248), para quem “a definição mais conhecida de Constitucionalismo é a que o identifica com a divisão do poder ou, de acordo com a formulação jurídica, com a separação dos poderes. A favor desta identificação existe um precedente assaz respeitável. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, que tão grande influência havia de ter nas mudanças constitucionais da Europa no século XIX, preceituava no artigo 16: ‘Toda sociedade, em que não for assegurada a garantia dos direitos e determinada a separação dos poderes, não tem Constituição’. De acordo com tal definição, ainda hoje é habitual, na ciência jurídica como política, identificar o Constitucionalismo com a separação dos poderes, com o sistema de freios e contrapesos e com a balança dos diversos órgãos.”

⁹⁵ Complementarmente, Bonavides (2011, p. 1331), para quem: “A porfia pelo poder por parte de partidos, órgãos sindicais, ideologias, grupos compactos de opinião e pressão, arrebatando ao Estado propriamente dito autonomia e iniciativa, criam centros militantes e concorrentes de poder, que antes de sujeitarem o Estado, atuam já paralelamente a este, diminuindo-lhe a autoridade e supremacia, questionando-lhe a soberania, tomando enfim crítico e problemático o desempenho daquilo que compõe a essência da estatalidade, a saber, o monopólio social da coação organizada, o poder incontestável de ditá-la e impô-la indistinta e irresistivelmente a todos os grupos sociais.”

Seguindo o mesmo entendimento, ao discorrer sobre a função precípua do poder judiciário, Dantas (2021) assevera que o exercício da jurisdição se faz em observância dos critérios fixados na Carta Constitucional e demais normas infraconstitucionais para alcançar a pacificação social por meio da solução das lides.

No entanto, chamado de neoconstitucionalismo tem como consequência a retirada da responsabilidade das escolhas políticas das mãos dos legisladores para uma jurisdição constitucional, o que aumenta o poder dos magistrados, cujo cenário pode levar à criação de um "governo dos juízes", em que o Poder Judiciário influencia e altera a realidade social e política mediante a promoção de interpretações mais criativas, permitindo assim que os tribunais participem da construção política da sociedade, o que contribui para a produção de frequentes e muitas vezes desenfreadas mutações constitucionais (APOLINÁRIO; COSTA, 2022, p. 207-208).

Analisando esse aspecto, Leite (2020, p. 89) considera que algumas decisões judiciais têm modificado com frequência a definição das responsabilidades dos entes federativos, notadamente em questões que envolvem segurança pública, educação, programas sociais, saúde e outras, cujos encargos acabam sendo divididos entre as esferas de governo por força de decisão judicial em completo descompasso com a proporcionalidade de suas receitas, gerando constantemente perda de eficiência na prestação dos serviços públicos considerando que no mais das vezes sequer há um diálogo para definir qual ente federativo estaria mais apto a atender certas demandas, incorrendo até mesmo na oferta concorrente de serviços públicos entre as unidade subnacionais.

É papel reservado ao poder judiciário, para uma democracia de qualidade, a concretização da missão de garantir que o processo decisório observe os ditames da lei e do direito, bem como que os resultados almejados pela ordem constitucional devam ser racionalmente perseguidos quando da prestação da tutela jurisdicional do Estado (CUNHA FILHO, 2019, p. 55).

Complementando essa linha de raciocínio, Ramos (2012, p. 25) que considera que a democracia é essencial para haver repartição equilibrada do poder em um Estado Federal legítimo.

Além disso, conforme pensamento desenvolvido por Horta (2000, p. 178), a dualidade do poder judiciário com parcelas de jurisdição repartidas entre a União e os Estados, cada qual com seus próprios órgãos e juízes, e a existência de uma Suprema Corte como guardiã da ordem constitucional, ao lado de outros elementos, são caracterizadores do compromisso federativo enunciado na Constituição Federal brasileira.

Analisando a história da República norte-americana, Schwartz (1984, p. 22) afirma que a linha divisória entre os poderes nacionais e estaduais deve ser traçada pela Suprema Corte federal, que cumpre um papel essencial de fazer vigorar, enquanto árbitro final do sistema federativo, a cláusula da supremacia nacional da Constituição que é central para a federação, pois sem ela o texto escrito seria apenas uma declaração ou manifesto e não uma lei fundamental.

Por esta razão, a jurisprudência firmada no âmbito Suprema Corte para solução de conflitos federativos que envolvem o esquema constitucional de partilha de competências entre o ente nacional e as demais unidades federativas periféricas pode imprimir ou consolidar uma tendência de federação mais centralizada ou descentralizada com maior autonomia dos entes subnacionais (TAVARES, 2019, p. 248).

Isso porque, segundo aponta um estudo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) sobre o papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro, há necessidade de preservação do Princípio Federativo, para impedir uma centralização do Estado brasileiro, conforme ficou definido pelo legislador constituinte de 1988, pois segundo concluiu o autor, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal nega o cumprimento do referido princípio (ANSELMO, 2006, p. 238).⁹⁶

A centralização em torno da União que tem sido uma marca do federalismo no Brasil também encontra na postura do Supremo Tribunal Federal (STF), frente aos litígios constitucionais envolvendo competência legislativa, uma de suas principais razões, de modo que se mostra imperioso que haja uma revisão dos posicionamentos jurisprudenciais da Corte Constitucional para o alcance de um federalismo de equilíbrio (TAVARES, 2019, p. 249-250).

Por seu turno, em outro seu estudo, também da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), sobre a necessidade de limitação da justiça constitucional no Brasil, Gundim (2020, p. 226) afirma que:

Por isso, é importante reconhecer que o papel de criação normativa pela Corte Constitucional é real e igualmente legítimo. A preocupação deve girar em torno não sobre a possibilidade de criação, mas no grau criativo admitido sem que haja uma violação à legitimidade democrática.

Porém, segundo a percepção Tavares (2019, p. 249-251), parece estar em curso no

⁹⁶ Em estudo realizado o papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro, Anselmo (2006, p. 167) constatou o seguinte: “A análise da jurisprudência, mostra que o tratamento dado nos julgamentos que envolvam uma possível invasão de competências de um ente por outro, indicam uma tendência jurisprudencial em favor da União, ou seja, sempre que houver dúvidas a respeito da titularidade de determinada competência, a tendência será o deferimento dessa à União, em detrimento da autonomia dos Estados.”

Tribunal Constitucional uma mudança de tendência nos julgamentos que favorecem o federalismo de equilíbrio no Brasil, tendo como marco inaugural da revalorização das competências dos entes subnacionais o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060, no ano de 2015, no qual o Ministro Luiz Fux destacou que o federalismo brasileiro é marcado por forte centralização em razão de fatores tanto de índole jurídico-positiva quanto de natureza jurisprudencial, sendo este último caracterizado por uma recorrente interpretação inflada do que seriam de fato as competências normativas da União, o que acaba por tornar muitas das vezes a o federalismo brasileiro apenas nominal.

1.3 Federalismo de cooperação consorciativa no Brasil pós 1988

A história da construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX foi marcada por diferentes projetos das elites, cujo ponto de tensão principal estava entre unidade e autonomia. O projeto que seria vencedor após a abdicação de D. Pedro em 1831 tinha como um dos seus elementos centrais a defesa da federação como forma a acomodar as elites das províncias no seio do novo Estado, garantindo a elas poder político e participação no processo decisório da nação (DOLHNIKOFF, 2005).

Sendo assim, por ocasião da Proclamação da República, a solução encontrada pelo Brasil foi adotar o federalismo como forma de estado, tendo como inspiração inicial o modelo estadunidense⁹⁷. Dessa maneira, considerando não existir um federalismo puro, mas admitindo a sistemática americana como referência deste fenômeno, Ramos (2012, p. 27-28) compreende que o surgimento do federalismo no Brasil se inicia a partir das ex-províncias herdadas do sistema unitário, as quais possuíam apenas autonomia administrativa. No entanto, Ramos (2012, p. 28-29) destaca que:

O processo de formação da federação no Brasil seguiu caminho inverso dos Estados Unidos, no qual as ex-colônias inglesas se uniram livremente para formar o novo Estado. No Brasil, por outro lado, o Estado antes unitário adotou um processo de descentralização territorial de poder, formando então uma federação.

Neste sentido, observa-se que o federalismo brasileiro surge por um processo de desagregação territorial daquilo que era um estado unitário e que passou a ser composto por entes federados autônomos já no início de sua fase republicana. Entretanto, as relações

⁹⁷ Essa também é a posição manifestada por Ramos e Pinheiro (2015, p. 35-36), para quem, o Brasil adotou expressamente em 1988 o sistema federativo, tendo como referência o modelo da experiência norte-americana, com o objetivo de equilibrar o exercício do poder entre os Estados-membros e o poder central.

federativas no Brasil foram bastante modificadas ao longo da sua história.⁹⁸

Outrossim, aduz Pontes de Miranda (1947, p. 349) que, sob uma perspectiva histórica, “não houve pacto federativo entre Estados independentes que criaram a União; pelo contrário, houve uma concessão do Estado unitário”.

O federalismo dualista que surgiu com o nascimento da Federação dos Estados Unidos da América era caracterizado por uma repartição rígida das competências constitucionais, sem definir competências comuns e/ou concorrentes entre as esferas de governo central e periféricas, sendo este o modelo clássico de federalismo⁹⁹.

Acompanhando as mudanças do federalismo norte-americano, especialmente após a crise da bolsa de valores de 1929, o Brasil buscou adotar o modelo de federalismo cooperativo que concebe uma maior aproximação ou cooperação entre os diversos entes federados para atuarem conjuntamente pelo bem comum (DANTAS, 2021).

Contudo, não se pode afirmar que no Brasil o federalismo cooperativo foi uma novidade implementada pela Constituição de 1988, uma vez que os mecanismos de cooperação federativa surgem notadamente a partir da Constituição de 1934 que estabeleceu a possibilidade de implementar programas de financiamento intergovernamentais, subvenções e auxílios como forma contemplar as unidades federativas.

Na visão de Bercovici (2004, p.40), houve um início quase concomitante do federalismo cooperativo no Brasil e nos Estados Unidos, tendo sido a Constituição de Weimar de 1919 a principal influência na Constituição de 1934. Entretanto, esta constituição vigorou por pouco tempo no Brasil e o comando constitucional que possibilitava a cooperação federativa sofreu interrupção com o advento da Constituição de 1937 (PONTE, 2013).

A ditadura brasileira instaurada por um golpe de estado liderado por Getúlio Vargas em novembro de 1937 determinou o fechamento do Congresso Nacional e os governadores dos estados que haviam sido eleitos passaram a ser substituídos por interventores. Apesar disso, ao menos formalmente na constituição, o Brasil se manteve como um estado federal resguardando

⁹⁸ Para diferenciar o processo de formação do federalismo norte-americano do brasileiro, sob a perspectiva da união dos entes territoriais, Carvalho Filho (2019) adota os conceitos de federalismo centrípeto e centrífugo, lecionando que: “O federalismo americano decorreu de processo de agregação, tornando-se unidos, num só Estado, os estados soberanos, que antes se uniam através de confederação (federalismo centrípeto). No Brasil, porém, resultou de processo de segregação, uma vez que durante o Império era adotado o regime unitário, com apenas um único poder político (federalismo centrífugo).”

⁹⁹ A partir de uma perspectiva clássica de federalismo, Bobbio (1993) acredita que cabe ao governo federal quantidade mínima de poderes indispensáveis à garantia da unidade política e defesa econômica, enquanto o poder residual é conferido aos Estados.

a divisão política e territorial que existia.¹⁰⁰

Entretanto, o artigo 29 da Constituição de 1937 estabelecia a possibilidade dos Municípios da mesma região se agruparem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns e os agrupamentos constituídos eram dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins (BRASIL, 1937).

Dessa maneira, observa-se que mesmo nos períodos de autoritarismo político vivenciados no Brasil republicano, a possibilidade de conjugar esforços entre entes federativos de alguma maneira sempre foi observada. Outro exemplo relativo à possibilidade de se construir arranjos federativos para atuação conjunta das unidades federadas durante a períodos autoritários no Brasil foi a previsão na Constituição de 1967 de Estados-membros celebrarem convênios com a União ou com os Municípios para execução de suas leis (BRASIL, 1967).¹⁰¹

Todavia, Palos (2011) recorda que embora a reforma do sistema tributário instituída pela Emenda Constitucional nº 18/1965 tenha instituído os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, nos anos seguintes, já na vigência da ordem constitucional inaugurada em 1967, “a Emenda Constitucional nº 1/1969 cortou pela metade participação de Estados e Municípios no produto da arrecadação dos impostos sobre renda e produtos industrializados.”

Isto resultou em uma limitação de recursos com consequente redução do poder de atuação dos entes subnacionais, o que somado à grande dependência do governo central que já existia para implementação de políticas públicas, acabou por desestimular em grande medida a celebração de convênios de cooperação interfederativa neste período.

Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988 teve o mérito de restaurar o federalismo brasileiro que havia sido desfigurado após um longo período de regime autoritário anterior, no qual a ideia de um Estado federal não passava de uma referência nominal (Constituição semântica), de modo que o compromisso federativo passou a ser evidenciado, entre outros elementos e características, pela união indissolúvel da República Federativa (art. 1º), pela pluralidade de entes constitutivos da Federação com repartição de competências (arts. 22, 23 e 24), pela autonomia constitucional e poderes reservados aos Estados-membros (art. 24, § 1º) e pela autonomia e poder de autogestão dos Municípios¹⁰² (art. 29) (HORTA, 2000, p. 178).

¹⁰⁰ Cf. art. 3º, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937: “O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.”

¹⁰¹ Cf. art. 13, § 3º da Constituição do Brasil de 1967: “Para a execução, por funcionários federais ou municipais, de suas leis, serviços ou decisões, os Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.”

¹⁰² Foi a partir da Constituição de 1934 que se atribuiu aos Municípios competência tributária exclusiva.

Esta atual sistemática do federalismo brasileiro também pode ser observada no artigo 18 da Constituição de 1988, que garante autonomia aos entes da Federação, enquanto integrantes da organização político-administrativa do Estado. Demais disso, foi estabelecido no artigo 3º, dentre os objetivos fundamentais da República, a garantia o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.¹⁰³

Assim, resta evidenciado no texto constitucional a existência de disparidades de cunho econômico e social entre as regiões do país¹⁰⁴, em muito decorrentes do processo histórico de formação do federalismo brasileiro. A atual ordem constitucional, programaticamente, buscou reverter seus efeitos nefastos da desigualdade social prescrevendo uma estrutura de federalismo mais cooperativo.

Em sua análise, Bernardes (2008, p. 171) chega à ideia de que o federalismo brasileiro apresenta fortes características oriundas das experiências norte-americana e alemã, e “deve se reaproximar da noção de federalismo competitivo”, mas para a autora isto não implica em repulsa ao federalismo cooperativo na medida em que acaba por estabelecer balizas federativas para que a coordenação não se transforme em subordinação ou subserviência.¹⁰⁵¹⁰⁶

Nada obstante, não há como duvidar que foi no contexto político e jurídico-institucional criado a partir da Constituição de 1988 que o Brasil estabeleceu um novo padrão de gestão responsável em relação aos negócios públicos e compromisso com a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, cujo viés descentralizador criou uma sistemática federativa diferente das constituições anteriores (RAMOS, 2012, p. 31-32).

Conforme observa Souza (1998, p. 4), desde a promulgação da Constituição de 1988 a descentralização gerada pelo pacto constitucional pôs a questão do federalismo brasileiro em novas bases e a experiência brasileira desde então tem favorecido a consolidação da democracia, tornado o país mais federal e a democracia mais consociativa, em virtude do surgimento de novos atores no cenário político.

Certamente, os consórcios públicos e os convênios de cooperação estão entre os

¹⁰³ Cf. Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁴ Cf. Art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁵ Cf. Bernardes (2008, p. 172), para quem: “Recuperar alguns pressupostos do federalismo dualista norte-americano, hoje na visão de federalismo competitivo, em sociedades que devem, como ensina Habermas (1997:275/304), superar a visão central de autonomia privada do direito formal burguês e ou do direito materializado do Estado social e conjugá-la com a noção de autonomia pública, é não só uma forma de tornar o federalismo apto para enfrentar suas complexas relações internas e externas no início deste século XXI, mas também, uma necessidade de permitir uma tensão salutar entre liberdade e igualdade.”

¹⁰⁶ Corroborar com esta visão a lição de Schwartz (1984, p. 26), para quem: “(...) o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um 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.”

principais atores do federalismo consociativo, pois conforme ensina Di Pietro (2022), em que pese a Administração Pública não possuir liberdade irrestrita para escolher a forma de gestão, é possível a adoção de consórcios públicos e convênios como mecanismos de gestão pública associada entre entes federativos para prestação de qualquer tipo de serviço público.

Entende-se que as práticas de consorciativas são consideradas ferramentas capazes de resgatar o conceito de cooperação, uma vez que ampliam as ações de articulação intergovernamental e, em geral, os consórcios têm a função de possibilitar ganhos de escala de produção, otimizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos por meio da cooperação entre os entes federativos responsáveis pela prestação de serviços públicos. (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 923).

Nota-se que, no desejo de alcançar estabilidade democrática, política e institucional, os constituintes de 1988 asseguraram que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, nos termos do seu artigo 1º.

Para Bonavides (2018, p. 384), o Brasil ostenta a condição de Estado Social, devendo garantir as condições e os pressupostos reais e fáticos para o exercício dos direitos fundamentais. Seguindo este entendimento, o autor assegura que:

Não há para tanto outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade (BONAVIDES, 2018, P. 384).

Acrescenta-se que para o exercício das competências, atribuições e responsabilidades constitucionais dos entes políticos, com destaque para aquelas relativas às políticas sociais, foi preciso a edição de um complexo arcabouço normativo legal que nem sempre expressa com clareza os limites e obrigações de cada membro da Federação. Em certa medida, isto acaba estimulando um ambiente de tensões políticas e a judicialização das competências federativas entre os níveis governo.

Ademais, as graves crises financeiras deixam os entes federativos, especialmente os Estados¹⁰⁷, com apenas duas opções, quais sejam, a opção cooperativa que consiste em formar alianças com outros entes federativos para a realização conjunta de programas de gastos e atração de investimentos, ou a opção não-cooperativa na qual cada ente define sua estratégia

¹⁰⁷ Tratando da autonomia dada aos entes federados para a tomada de decisões com independência, considerando suas receitas e suas despesas, Ramos (2012, p. 40) afirma que “a forma como essa questão foi tratada no texto magno brasileiro apresenta-se um tanto exagerada, especialmente porque os Estados-membros acabaram sendo prejudicados nesse processo.”

de incentivos para atrair novos investimentos, o que acarreta a guerra fiscal provoca ainda mais desequilíbrio na Federação (LEITE, 2020, p. 90).

Vale dizer que, o desafio proposto na Constituição de construir uma sociedade mais livre, justa e solidária para o bem de todos não é tarefa das mais fáceis. Para Souza (1998, p. 4) o cenário histórico marcado por profundas desigualdades regionais e sociais cria um ambiente diferente e faz com que a experiência federal brasileira demonstre que em casos assim, de grande heterogeneidade, existem efeitos limitadores decorrentes da própria descentralização, que acabam por dificultar a redução dos desequilíbrios sociais, quando deveria ser o oposto, o que coloca para o Estado brasileiro novos desafios e novas tensões para o enfrentamento de velhos problemas.

Assim, as tensões no arranjo federativo brasileiro, especialmente entre Estados-membros e a União, colocam em xeque a subsistência do pacto federativo na forma atual, bem como dificultam o desenvolvimento do conjunto federativo em razão de disputas acirradas na guerra fiscal existente entre os estados. Este é um contraponto teórico interessante, pois Franco (1981) assevera que “o federalismo se baseia no princípio da coordenação de interesses em detrimento das relações de subordinação, como garantia de liberdade”.

Neste sentido, Leite (2020, p. 91) considera que para haver um federalismo sustentável é central que haja políticas fiscais mais responsáveis, que garantam as receitas estatais observando-se a equidade na tributação em conformidade com a capacidade contributiva, bem como que se tenha eficiência no gasto público, evitando desperdícios de recursos, controlando as despesas de pessoal e dando maior atenção aos gastos sociais, mediante controle estatal rigoroso, de modo a possibilitar uma distribuição justa das receitas entre as unidades da Federação para que possam custear suas responsabilidades constitucionais e assim mitigar a assimetria federativa brasileira e afastar a guerra fiscal.

Contudo, não se pode perder de vista que o propósito inicial ao se adotar o federalismo no Brasil foi o de apresentar uma solução política-administrativa, por meio da descentralização do poder, para manter a união (SOARES; MACHADO, 2018, p. 22), de modo que estas tensões federativas no Brasil são, antes de tudo, reflexo de um processo histórico de constantes oscilações entre centralização e descentralização de poder.

Discorrendo sobre o tema, Bonavides (2011, p. 198) adverte que há uma superioridade marcante da organização do Estado federal sobre a organização dos Estados federados, cimentada juridicamente na Constituição Federal que impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros. Como exemplos, são apontadas matérias constitucionais como forma de governo, relações entre os poderes, competência legislativa, solução dos

litígios na esfera judiciária, sistema representativo e regime democrático, entre outros, que caso sejam violadas autorizam a intervenção federal como meio de salvaguarda do sistema federativo (BONAVIDES, 2011, p. 198).

Segundo Palos (2011), geralmente a forma federativa de Estado tende à maior eficiência na alocação dos recursos públicos, mas no caso brasileiro Estados e Municípios não detêm competências suficientes para elevar sua carga tributária reequilibrar suas finanças. Então, como coordenar interesses em um ambiente federal com desigualdades regionais e uma relação entre receitas públicas e responsabilidades por políticas sociais tão desequilibrada?

Uma das soluções passa necessariamente por uma maior ênfase que deve ser dada ao federalismo cooperativo¹⁰⁸ na prestação dos serviços estatais, notadamente por meio dos Consórcios Públicos.

É dizer, da existência de uma Federação se denota que há interesses comuns, inafastáveis e uma relação de interdependência entre as suas unidades componentes, de maneira que mesmo que ocorram algumas turbulências no pacto federativo, o vínculo federal é inquebrável, pois tem a pretensão de ser perpetuo.

Dessa forma, o surgimento dos Consórcios Públicos como uma nova espécie de pessoa pública, dotada de personalidade jurídica própria e autônoma, trouxe consigo novas possibilidades para o enfrentamento de problemas históricos do federalismo brasileiro que não puderam ser solucionados isoladamente por nenhuma entidade federativa até aqui, seja pela insuficiência de recursos, por problemas de gestão pública ou por questões de outra ordem.

Destarte, a complexidade do Estado moderno e as implicações destes problemas para as relações internacionais do país, como é o caso das questões ambientais, dos direitos humanos e dos povos indígenas, estão a exigir cada vez mais uma atuação coordenada de todas as esferas de governo.

Nesse sentido, Justen Filho (2014, p. 288) afirma que Consórcio Público é uma manifestação do federalismo de cooperação, que possibilita a associação entre entes federativos para atender necessidades cujo atendimento envolve interesses e competências de entes distintos para a prestação conjugada de serviços públicos.

Seguindo o mesmo entendimento doutrinário, Di Pietro (2022) acrescenta ainda que os Consórcios Públicos representam novo tipo de entidade destinada à prestação de quaisquer

¹⁰⁸ Para uma análise mais desenvolvida sobre o tema, Amaral Filho (2014, p. 314), para quem: “O princípio da cooperação sugere que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, e sob os parâmetros de uma divisão de competências e tarefas pactuada entre as partes constituintes, pode e deve(ria) evoluir para um cenário de ações cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns etc.”

serviços públicos mediante descentralização e gestão associada, representando assim uma nova possibilidade de cooperação entre entes federativos.

Essa nova espécie de entidade interfederativa pertencente à Administração Pública indireta e possui prerrogativa constitucional para desempenhar parcela das atividades assumidas pelo Estado (DANTAS, 2021), de modo que para alcançar os resultados pretendidos os entes federados podem autorizar por meio de lei a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Assim, “partindo-se da afirmação de que o modelo federativo é um modelo cuja aplicabilidade no Estado brasileiro encontra fundamentos de ordem técnica e geográfica” (RAMOS; PINHEIRO, 2015, p. 37), a “Lei dos Consórcios Públicos, constituiu uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro a colocar na agenda pública a possibilidade de efetivação de ‘pactos territoriais’ que facilitem as relações intergovernamentais” (CLEMENTINO, 2019, p. 165).

Apreender a cooperar e coordenar ações governamentais tem sido uma difícil tarefa para o Estado brasileiro. Soares e Machado (2018, p. 72) rememoram que desde processo de colonização do país, quando houve a criação do sistema de capitanias hereditárias no ano de 1534, buscou-se transferir para a iniciativa privada os custos da colonização tendo em vista que a coroa portuguesa não dispunha ao tempo dos recursos financeiros para realizar tamanho o empreendimento, tendo resultado na divisão do território em 14 capitanias, cada qual com seus capitães-mores dotados de amplos poderes administrativos, políticos, fiscais, judiciários e militares, o que possibilitou a formação de centros de poder com elevado grau de autonomia e que passaram a ser paulatinamente dominados pelas oligarquias rurais.

Este é o embrião da cultura organizacional ainda muito presente no sistema político brasileiro, no qual muitas das vezes a cooperação e a ação governamental coordenada entre múltiplas entidades federais é vista como uma espécie de “perda de poder” por parte de grupos politicamente dominantes a nível local e regional, o que dificulta a conformidade da atuação estatal com a configuração constitucional de federalismo proposto na Constituição de 1988.

Por certo, os Consórcios Públicos ainda encontram neste aspecto da cultura política nacional um obstáculo à sua efetivação, mas sob o ponto de vista da gestão pública, é importante dizer que eles são instrumentos que permitem a descentralização de recursos técnicos e financeiros, possuem grande potencial para gerar resultados de melhoria dos serviços públicos prestados à população, alcançando ganhos de escala, aprimorando a capacidade técnica, sendo mais assertivos na execução dos projetos públicos, realizando planejamento em conjunto de espaços regionais e territórios de interesse comum, atuando com maior transparência e

fiscalização na aplicação dos recursos.

No entanto, é necessário observar que há limites intransponíveis impostos pelo sistema federativo aos Consórcios Públicos, especialmente quanto às competências políticas fundamentais.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA LEI Nº 11.107/2005

A compreensão do Estado moderno, segundo ensinam de Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 401), perpassa pela análise de diversos problemas que se criaram entre as relações do complexo social e o próprio Estado, de modo a produzir efeitos no seu sistema político, dada a dificuldade de coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social.

O complexo social moderno é caracterizado por uma série de demandas sociais que vão além da garantia de direitos individuais e políticos, na medida em que as obrigações do Estado abrangem desde a garantia da segurança pública e da justiça, até a promoção da igualdade social, a proteção do meio ambiente, a defesa dos direitos humanos, o combate à corrupção e a promoção da cultura e do lazer, entre outras.

Vale dizer que os direitos sociais representam um meio que possibilita à sociedade entrar no Estado para obter participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida, modificando sua estrutura rumo a uma gradual integração do Estado político com a sociedade civil, estando assim em via oposta aos direitos fundamentais, que surgiram como forma de contenção à intervenção do Estado e garantia das liberdades pessoal, política e econômica (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 401).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, sucederam profundas mudanças estrutura material do Estado de direito, tendo os aglomerados industriais se transformado em grupos de pressão com capacidade de influenciar na política interna, o que ponto de vista teórico demonstra a passagem da economia política à política econômica do Estado, tendo a “questão social” surgido como efeito do processo de industrialização que demandou estudos para identificar suas causas e promover a reforma social, sendo a Alemanha de Bismarck a primeira a articular e implementar direitos sociais por meio de um sistema de previdência, que com o passar do tempo foram ampliados como forma de redistribuição da renda, acentuando-se de modo progressivo a intervenção financeira do Estado (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 401-404).

Sendo assim, os fundamentos da Administração clássica se viram abalados ante à ampliação das funções estatais, a complexidade das relações sociais e o elevado custo das obras

e serviços públicos, na medida em que passou-se a demandar do Estado o desenvolvimento de novas formas e meios para desempenhar suas atividades, conforme a competência de cada unidade da Federação, tendo-se encontrado na ampliação territorial, na colaboração e na conjugação de recursos técnicos e financeiros com outras entidades federativas ou com o setor privado, uma alternativa para sua realização (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 472-473).

Com a descentralização política ocorrida no Brasil pós-1988, houve um aumento das obrigações de forma desproporcional à capacidade operacional e financeira das unidades federativas periféricas, especialmente quando se trata daquelas de menor porte, como é o caso da maioria dos Municípios, tendo em vista a centralização financeira em favor da União, o que tem comprometido a capacidade de formular e implementar de políticas públicas localmente (HENRICHES; LIMA; CUNHA, 2020, p. 12).

Diante desse cenário, o Estado brasileiro precisa melhorar sua atuação na gestão dos recursos públicos, buscando sempre a otimização dos gastos e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, é fundamental que o Estado invista em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança, transporte e habitação, bem como em programas de transferência de renda e inclusão social, visando à redução das desigualdades e à promoção da justiça social, mas para tanto o Estado deve atuar de forma eficiente, democrática, transparente e responsável.

Desse modo, os Convênios Públicos, as Parcerias Público-privadas e os Consórcios Públicos¹⁰⁹ surgem como mecanismos voltados para solução de determinadas situações que uma Administração Pública menos abastada não seria capaz de realizar sozinha¹¹⁰ (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 472-473).

Os Consórcios Públicos destacam-se como mecanismos típicos federalismo de cooperação, tendo em vista que favorecem o exercício das competências constitucionais de forma conjunta por diferentes entes federativos, para gerir e prestar serviços públicos concomitantemente em suas respectivas áreas territoriais para suas populações, considerando a união de interesses e vontades que possibilitam o alcance de vantagens para os consorciados,

¹⁰⁹ Para Meirelles e Burle Filho (2016, p. 472), “(...) os consórcios públicos substituíram os chamados consórcios administrativos, (...)”

¹¹⁰ No mesmo sentido, Pires (2017, p. 141), para quem: “O interesse comum nada mais é que o interesse local cuja satisfação não é planejada e executada por um único município, de forma isolada, mas sim compartilhada por todas as entidades envolvidas. Nada mais. Naturalmente, existe um conteúdo mínimo de sentido nas palavras usadas pela Constituição, que foi bem captado pelo art. 2º, II, do Estatuto da Metrópole: a função de interesse comum é aquela cuja execução seja inviável (impossível ou ineficiente) por parte de um município isolado ou que gere efeitos sobre entidades limítrofes.”

como a economia de escala nas compras públicas coletivas, o compartilhamento de boas práticas administrativas, de tecnologias, de bens, de servidores, bem como possibilitando a maior interligação e integração entre cidades e regiões do país por meio do desenvolvimento de infraestrutura e diversos outros equipamentos públicos.

Nessa perspectiva, Pires (2017, p. 127) afirma que “arranjos institucionais não surgem de valores abstratos; seu sucesso depende de fatores (geográficos, sociais etc.) que não são determinados pelo direito, embora interajam com ele.” Os Consórcios Públicos representam uma forma de cooperação entre os entes federativos que pode contribuir para a solução de problemas comuns e para a promoção do desenvolvimento regional.

Assim, neste capítulo faz-se uma análise sobre os aspectos gerais dos Consórcios Públicos, a partir do seu marco regulatório, a Lei Federal nº 11.107/2005 e a Constituição Federal de 1988, apontando suas principais características, seu objeto, prerrogativas e os limites constitucionais a eles impostos.

2.1 Considerações iniciais

Os Consórcios Públicos foram introduzidos no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 que alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal tendo sido posteriormente publicada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) que passou a disciplinar a contratação destes mecanismos de cooperação federativa, cujas normas gerais para sua contratação pelos entes políticos nacionais foram regulamentadas com a edição do Decreto nº 6.017/2007.

De início é de observar que após a Emenda Constitucional nº 19/1998 o Poder Legislativo brasileiro levou sete anos para aprovar a Lei dos Consórcios Públicos (aprovada em 2005) e sua regulamentação por meio do Decreto nº 6.017/2007 só veio a ocorrer no ano de 2007, ou seja, nove anos depois da referida Emenda Constitucional.¹¹¹

São válidas as críticas quanto à morosidade legislativa do país, mas o ponto de atenção necessário para esta análise reside na recenticidade jurídica da legislação que envolve esse instrumento consorciativo do sistema de cooperação federativa do Brasil, tanto sob a perspectiva de enfoque constitucional quanto infraconstitucional.

Na vigência da Constituições anteriores não havia contornos jurídicos bem delineados

¹¹¹ Esta importante ressalva também é feita por Farias (2017, p. 238), para quem: “(...) a Emenda Constitucional nº 19/98 modificou o art. 241, o qual passou a dispor sobre os consórcios públicos e os convênios de cooperação, de forma a autorizar a gestão associada de serviços públicos. Depois de vários anos de espera, a Lei nº 11.107/2005 finalmente disciplinou a matéria dos consórcios públicos, trazendo as regras gerais do assunto.”

para interligação administrativa dos Estados, recebendo no máximo menções vagas e pouco simétricas quanto aos propósitos de integração estatal, embora a possibilidade de estabelecer convênios tenha surgido já na primeira Constituição Republicana de 1891, na condição de ajuste (DURÃO; DURÃO FILHO, 2022, p. 69-72).

Ademais, mesmo a Constituição de 1988 tendo privilegiado a descentralização política-administrativa do Estado e o federalismo de cooperação, que pressupõe a atuação articulada dos entes federativos para a consecução dos objetivos da República, o novo tratamento constitucional dado à matéria só ocorreu uma década após sua promulgação, com a alteração da redação do artigo 241 pela citada Emenda Constitucional nº 19/1998, de modo que antes disto “não se previu um instrumento jurídico específico capaz de promover a atuação conjunta desses entes” (FARIAS, 2007).

Aduz o art. 241 da Constituição Federal de 1988 que:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O Princípio da Cooperação Federativa é bem evidenciado neste dispositivo constitucional, mas Durão e Durão Filho (2022, p. 73-74) consideram que sua redação é ruim, pois estabelece a criação de lei em alusão à matéria, sem definir se a norma aventada seria do tipo complementar ou ordinária, bem como salientam que a referida Lei aduz que disciplinará os Consórcios Públicos e os Convênios de Cooperação entre os “entes federados”, quando na realidade não há exclusão da participação de entidades privadas em nenhum destes mecanismos de cooperação federativa. Ademais, criticam ainda os autores a ausência no preceito constitucional da possibilidade de o Brasil conveniar com outros países.

Em parte, com a vênua devida aos que assim pensam, essa crítica se mostra um tanto exagerada, pois estando silente a norma constitucional quanto à expressa exigência de lei complementar é de se compreender doutrinariamente que a matéria deverá ser regulada por meio de lei ordinária.

Além disso, para enfrentamento dos desafios coletivos da comunidade internacional, seja no campo dos direitos humanos, do comércio internacional, da resolução de conflitos, ou em outras áreas de interesse comum das nações, há muito tempo se tem utilizado instrumentos como os tratados e acordos internacionais à luz de princípios jurídicos próprios da disciplina do

Direito Internacional, o que sempre permitiu ao Brasil estabelecer cooperação com outros países, independentemente do instrumento utilizado ser um documento do tipo convênio.

Todavia, Di Pietro (2022) faz uma crítica pertinente ao dispositivo constitucional do artigo 241, na qual argumenta que:

A Constituição vigente, no artigo 241, criou certa perplexidade ao estabelecer que os entes federados “disciplinarão por meio de lei os consórcios e os convênios de cooperação”, dando a impressão de que cada qual terá competência própria para legislar sobre a matéria. Só que, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas, sem que haja uma lei de âmbito nacional estabelecendo os pontos comuns. Provavelmente por essa razão, foi promulgada a Lei nº 11.107/05, estabelecendo normas gerais. Só que não são normas gerais sobre contrato, mas normas sobre constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto.

Fazendo uma análise histórica da centralização na prestação dos serviços públicos à descentralização por meio dos Consórcios Públicos, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 473) mencionam que:

Cronologicamente, dos serviços públicos centralizados passamos para os serviços delegados a particulares; destes para os serviços outorgados a autarquias; daqui defletimos para os serviços traspassados a fundações e empresas estatais; chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de convênios e dos antigos, então denominados consórcios administrativos; veio, depois, a concessão na forma das parcerias público-privadas e, finalmente, chega-se à gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios públicos, personalizados como de direito público ou de direito privado, na forma prevista pela Lei 11.107, de 6.4.2005, que afasta a tradicional doutrina sobre consórcios. Essa lei foi regulamentada pelo Dec. 6.017/2007.

Os Consórcios Públicos podem ser formados por Estados, Municípios e pela União, desde que tenham objetivos comuns e que não haja violação da autonomia dos entes federativos envolvidos, podendo ser criados para a gestão de serviços públicos como saúde, transporte, meio ambiente, entre outros (BRASIL, 2005). Ao se associarem, os entes federativos podem compartilhar recursos financeiros, humanos e materiais, além de trocar informações e conhecimentos, o que pode resultar em ganhos de eficiência e qualidade na gestão dos serviços públicos.

A Lei Federal nº 11.107/2005 passou a dispor sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem Consórcios Públicos para a realização de objetivos de interesse comum, podendo ser estabelecidos sob a forma de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado, para realização dos objetivos determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, com observância dos limites constitucionais impostos.

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) estabelece as regras para a criação e a gestão desses mecanismos de cooperação estatal com personalidade jurídica própria, que devem ser geridos por um conselho deliberativo, composto pelos representantes dos entes federativos envolvidos, garantindo a autonomia dos entes federativos envolvidos e estabelecendo as formas de controle e transparência na gestão dos recursos públicos.

Entretanto, Di Pietro (2022) considera que a Lei dos Consórcios Públicos não deveria ter sido promulgada nos termos em que foi editada, pois compreende que a legislação trouxe muitos problemas, tanto do ponto de vista jurídico quanto de sua aplicação prática, quando na prática deveria servir para propor soluções às problemáticas federativas.¹¹²

Já no preâmbulo da Lei nº 11.107/2005 se verifica a primeira incongruência apontada por Di Pietro (2022), e que se repete no artigo 1º. É que a Lei se refere a “normas gerais de contratação de consórcios públicos”, quando na verdade ela não versa sobre a contratação de consórcios pelos entes federados, mas sim sobre a “constituição de pessoa jurídica, o que se dá por meio de todo um procedimento, que abrange várias fases (...). O contrato corresponde a uma das fases do procedimento de constituição da entidade” (DI PIETRO, 2022).

Outra incongruência apontada pela jurista, consta no artigo 18 da Lei nº 11.107/2005 que promoveu a inserção dos incisos XIV e XV, do artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), fazendo constar como ato de improbidade administrativa que provoca lesão ao erário “celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas em lei” e “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em lei” quando efetivamente estes atos por si só não causa esse tipo de prejuízo aos cofres públicos, na visão de Di Pietro (2022).

Em outra perspectiva, Soares e Machado (2018, p. 100) consideram que a institucionalização dos Consórcios Públicos por meio da Lei nº 11.107/2005 e do seu Decreto regulamentador proporcionou maior segurança jurídica para os entes pactuantes, possibilitando que este mecanismo de coordenação fosse bastante difundido no federalismo brasileiro. Prova disso é que em 2018 “foram identificados 491 Consórcios Públicos, sendo que, do total dos

¹¹² Um contraponto importante a esta visão crítica da doutrina acerca da Lei dos Consórcios Públicos é apresentado por Pires (2017, p. 146), para quem: “Como se poderia esperar, essas inovações encontraram certa resistência doutrinária. Nada obstante, não há invalidade na opção legislativa pela personalização dos consórcios: não pode tachar de inconstitucional apenas o que, por inovar, se desprende das concepções tradicionais. Não há nada na Constituição que impeça a aquisição de personalidade jurídica pelos consórcios. Trata-se tão somente de uma forma de que os entes políticos podem se valer para atingir o fim que a Carta definiu, i.e., a gestão associada de serviços públicos. Sendo um meio razoável e adequado à satisfação de uma finalidade lícita, prevista pela Constituição, não faz sentido presumir ou construir vedações artificiais. O compromisso do intérprete — repita-se — deve ser com a viabilidade do pacto federativo, e não com criação de obstáculos desnecessários.”

5.568 Municípios brasileiros, 4.081 participam de pelo menos um consórcio”, conforme mapeamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) (HENRICHS; LIMA; CUNHA, 2020, p. 10).

Pois bem. Antes da edição Lei dos Consórcios Públicos, como observado por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 472), eram admitidos os Consórcios Administrativos despossuídos de personalidade jurídica,¹¹³ que não podiam adquirir capacidade para assumir direitos e obrigações em nome próprio, nos quais apenas se deliberava sobre a forma de administrá-los e, assim como nos convênios, representavam acordos de vontades para a realização de objetivos comuns, sendo consenso jurídico-doutrinário que sua constituição ocorria do mesmo modo que o consórcio de empresas previsto no artigo 278, § 1º, da Lei das Sociedades por Ações¹¹⁴ (DI PIETRO, 2022).

Nessa senda, Di Pietro (2022) acrescenta que:

Não havia (até a promulgação da Lei nº 11.107/05) nada, no direito brasileiro, que autorizasse a considerar o consórcio como pessoa jurídica, seja no direito administrativo, seja no direito privado. Exatamente por se tratar de acordo de vontades é que a Lei nº 8.666, de 21-6-93, sobre licitações e contratos, manda aplicar as suas disposições, no que couber, a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

No entanto, para Carvalho Filho (2019), em que pese alguns juristas traçarem uma linha distintiva entre os Consórcios Administrativos e os Convênios, conforme o ajuste tenha sido feito entre pessoas da mesma espécie e de espécies diferentes, respectivamente, em ambos os casos são observados os mesmos contornos jurídicos, conteúdos e efeitos, estando marcados pelo intuito cooperativo das partes, assim como a prática administrativa demonstra que pessoas da mesma espécie têm comumente celebrado convênios, razão pela qual se torna inservível esta distinção, sendo a utilização do termo convênio adequada para os regimes de cooperação entre pessoas e só cabendo agora distingui-los dos contratos tradicionais.

Consórcios públicos e convênios são duas formas de cooperação entre entes federativos regulamento na legislação brasileira, mas apresentam algumas diferenças. Com relação aos Consórcios Públicos, há muitas diferenças quando comparados aos convênios, uma vez que a

¹¹³ Oliveira (2021) explica que antes da Lei nº 11.107/2005, a doutrina reconhecia que era facultativa a personificação jurídica dos consórcios administrativos, dada a omissão legislativa com relação ao funcionamento e organização deles.

¹¹⁴ Cf. Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976): “Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo. §1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.”

Lei nº 11.107/2005 passou a reconhecer uma série de prerrogativas aos Consórcios Públicos, independentemente de sua personalidade jurídica ser pública ou privada (OLIVEIRA, 2021).

Além disso, percebe-se que a disciplina normativa dos Consórcios Públicos aplicou sobre este novo instituto um espectro mais amplo de negócios jurídicos de direito público do que havia nos convênios administrativos (CARVALHO FILHO, 2019).

2.2 Aspectos normativos dos Consórcios Públicos

2.2.1 Conceito e natureza jurídica dos Consórcios Públicos

Os Consórcios Públicos são associações formadas por entes federativos, têm personalidade jurídica própria, para a gestão associada de serviços públicos, visando à solução de problemas comuns e à promoção do desenvolvimento regional. A definição de Consórcio Público é dada pela norma regulamentadora da Lei Geral, o Decreto nº 6.017/2007, que no seu artigo 2º, inciso I, nos seguintes termos:

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;

Analizando o dispositivo, a primeira observação que merece destaque é quanto à personalidade jurídica dos Consórcios Públicos e sua natureza. Neste sentido, deve-se atentar ao fato de que o artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 6.017/2007 reproduz em essência o conteúdo do §1º do artigo 1º da Lei nº 11.107/2005 que estabelece que “o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”, podendo ser constituído, portanto, com personalidade jurídica de direito público no primeiro caso ou de direito privado no último.¹¹⁵

A possibilidade de os consórcios adquirirem natureza de direito público ou privado se confirma pelo disposto no artigo 6º Lei dos Consórcios Públicos¹¹⁶ ao reconhecer que no caso de constituir associação pública, o consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público,

¹¹⁵ Para facilitar a compreensão da nomenclatura, cujo trocadilho de palavras pode gerar entendimentos equivocados, a pessoa jurídica constituída poderá ser um Consórcio Público público ou um Consórcio Público privado.

¹¹⁶ Cf. Lei nº 11.107/2005.

mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções (inciso I), e será de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil (inciso II).

Nada obstante, como os Consórcios Públicos se prestam à gestão associada de serviços públicos, independentemente de sua personalidade jurídica ser pública ou privada, a entidade criada responderá objetivamente por eventuais danos causados a terceiros por seus agentes, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal¹¹⁷ (DANTAS, 2021).

Veja-se ainda que, sendo o consórcio público de natureza privada, assim como ocorre com as empresas estatais e as fundações com personalidade jurídica de direito privado, naquilo que não for derogado de forma expressa na lei por normas de direito público haverá aplicação das normas do direito civil (DI PIETRO, 2022).

Por outro giro, Pires (2017, p. 146) enxerga dificuldades na modalidade de consórcio de direito privado para o exercício do poder de polícia, tendo em vista que tradicionalmente tais prerrogativas são vedadas às pessoas jurídicas desta natureza, devendo-se nestes casos obstar as atribuições indelegáveis, mas assevera diante da inovação legislativa o tema passa a exigir novas reflexões jurídico-doutrinárias.

Como exemplo da observância às normas de direito público, independente da natureza pública ou privada do consórcio, Soares e Machado (2018, p. 100) citam os processos de contratações de fornecimento de materiais, serviços e obras públicas por meio de licitação, a contratação e admissão de pessoal,¹¹⁸ e a exigência de um contrato de rateio entre os entes consorciados para transferência de recursos públicos aos consórcios que forem criados.

Isto implica dizer ainda que os consórcios públicos devem prestar contas anualmente e observar as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, assim como se submetem ao controle externo dos Tribunais de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio¹¹⁹ (BRASIL, 2005). Essa previsão na Lei Geral dos Consórcios Públicos buscou evitar a repetição de controles por diversas Cortes de Contas, conforme afirma Di Pietro (2022).

¹¹⁷ Cf. Art. 37, § 6º, Constituição Federal de 1988: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

¹¹⁸ Nesse particular, entende-se que deve haver obediência ao princípio do concurso público, independentemente se o Consórcio Público for de natureza pública ou privada, a exemplo do que já ocorre com as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

¹¹⁹ Cf. Art. 9º, da Lei nº 11.107/05: “Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.”

Já as relações de cooperação federativa ocorridas por meio da constituição de consórcios na forma de associação pública, após autorizados pelas casas legislativas dos entes políticos consorciados, adquirem personalidade jurídica de direito público, passando a exercer a titularidade de atribuições e poderes públicos, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades permanentes e contínuas (JUSTEN FILHO, 2014, p. 286). Nesse caso, Di Pietro (2022) assevera ainda que a associação pública terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público.

Não por outra razão, o jurista Dantas (2021) considera que o Consórcio Público sob forma de associação pública, “é uma autarquia multifederada, que integra a Administração Pública indireta de todos os entes da Federação associados.” Todavia, como bem distinguiu Justen Filho (2014, p. 287), há um ponto diferencial entre Autarquia e Consórcio Público de direito público consistente no fato de que a associação pública representa uma conjugação de esforços e recursos de entes federativos distintos interessados em desenvolver atividades de interesse comum, enquanto a autarquia decorre de um processo de descentralização do poder de uma única esfera política, não existindo vínculos com mais de um ente federal.

2.2.2 Contratos dos Consórcios Públicos

O primeiro passo para a criação e formalização de um Consórcio Público no Brasil é a assinatura de um protocolo de intenções. Trata-se de um acordo preliminar assinado pelos entes federativos interessados em constituir um consórcio, que estabelece as bases para a sua formação e gestão.

O protocolo de intenções é também um instrumento importante para a transparência e participação social, pois permite a divulgação das informações sobre o consórcio e a realização de consultas públicas sobre a sua criação. Dessa forma, é possível promover o envolvimento dos cidadãos e das entidades da sociedade civil na definição dos objetivos e das atividades do consórcio.

De acordo com a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais para a criação, organização e funcionamento dos Consórcios Públicos, a celebração do contrato de consórcio dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções, o qual deverá ser publicado na imprensa oficial e conter em suas cláusulas informações como a identificação dos entes federativos interessados em criar o consórcio, as competências que se transferiu ao consórcio, as finalidades do consórcio, a áreas de atuação, a forma de gestão, o prazo de duração do

consórcio, entre outros.¹²⁰

Embora o protocolo de intenções não tenha efeito jurídico vinculante, é a partir da assinatura dele que os entes federativos podem dar início aos procedimentos necessários para a formalização do consórcio, como a elaboração do contrato de programa e do contrato de rateio.

O jurista Carvalho Filho (2019) vê na espécie um negócio jurídico plurilateral de direito público com conteúdo de cooperação mútua entre os entes federativos integrantes, que pode ser considerado um contrato multilateral. Isso porque as partes manifestam suas vontades em um instrumento que admite a participação de vários entes políticos na relação jurídica, sem que haja contraposição entre os interesses dos contratantes, pelo contrário, os objetivos que pretendem alcançar são comuns a todos os pactuantes e por isso alguns o denominam de ato complexo.

Nessa linha, acerca dos contratos de consórcios públicos, preciosa é a definição apresentada por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 306):

Contrato de consórcio público é o ajuste que entes federados celebram, precedido de protocolo de intenções e aprovação legislativa, no qual delegam a gestão associada de serviços públicos e a realização de objetivos de interesses comuns, de conformidade com as normas legais, as cláusulas do protocolo e as do próprio contrato, inclusive as cláusulas que definem a sua personalidade jurídica, como associação pública de direito público ou como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos.

A essência contratual dos consórcios públicos é uma das características que os diferencia de outras modalidades de cooperação ou delegação de serviços públicos, como a autorização, a permissão ou a concessão, além do que, sendo a relação contratual, a competência legislativa para editar suas normas gerais é privativa da União,¹²¹ cabendo às demais entidades políticas observar a Lei Geral quando for legislar sobre a matéria¹²² (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 473).

Com relação aos contratos, Durão e Durão Filho (2022, p. 103-104) ressaltam que eles se submetem ao princípio da *pacta sunt servanda* (expressão latina que significa que os pactos devem ser cumpridos e/ou respeitados) uma vez que contratantes se sujeitam aos termos do

¹²⁰ Cf. Arts. 3º e 4º, da Lei nº 11.107/2005.

¹²¹ Cf. art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988: Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹²² Como já citado, o art. 18 da Lei nº 11.107/2005 alterou a Lei nº 8.429/92 para considerar ato de improbidade administrativa a celebração de contrato de Consórcio Público para gestão associada de serviços públicos sem observar as formalidades previstas em lei. A mesma observação é apresentada por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 473).

instrumento contratual, cujas cláusulas se revestem de coerção, diferentemente dos convênios que desobrigam a permanência dos participantes diante daquilo que foi acordado, podendo denunciar a qualquer tempo para findar o ajuste, o que acaba por gerar uma certa insegurança tanto para os convenientes quanto para os administrados.¹²³

O caráter contratual fica bem evidenciado no artigo 3.º da Lei nº 11.107/2005, ao dispor que “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”, mas Oliveira (2021) salienta que uma parte da doutrina administrativista (com posicionamento minoritário, vale registrar) já considerava o caráter contratual dos consórcios antes mesmo do advento da Lei Geral, considerando a existência dos contratos de intercâmbio, onde há interesses antagônicos, e os contratos de escopo, onde se tinha uma comunhão de interesses entre as partes.

A Lei nº 11.107/2005 disciplina seu artigo 13¹²⁴ o contrato de programa,¹²⁵ espécie de contrato obrigatório a ser subscrito por todos os entes do arranjo institucional que é exigido como condição de validade das obrigações firmadas entre entes federativos ou entre os entes e o consórcio público.

O contrato de programa¹²⁶ é um instrumento fundamental para a formalização dos Consórcios Públicos no Brasil, no qual se estabelece as bases para a cooperação entre os entes federativos participantes do consórcio, os objetivos, as finalidades e se define as obrigações e responsabilidades de cada membro em relação aos encargos transferidos e às atividades que serão desenvolvidas pelo consórcio, o que é importante para garantir a transparência das atividades da entidade consorciativa.¹²⁷

Demais disso, o contrato de programa é utilizado para garantir a continuidade das

¹²³ Aqui se faz uma ressalva apenas para salientar que mesmo nestes casos há incidência dos princípios da motivação dos atos públicos e do interesse público que são tidos como garantias inafastáveis dos administrados, pois ainda que o ato de diluição do convênio seja com juízo de discricionariedade pela Administração Pública, atendendo aos critérios de conveniência e oportunidade, estas as normas principiológicas não poderão ser afastadas sob pena de nulidade.

¹²⁴ Cf. Art. 13, *caput*, da Lei nº 11.107/2005: “Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.”

¹²⁵ Nas palavras de Livin (2017): “O contrato de programa é regulado pela lei federal de consórcios públicos (Lei 11.107/2005, art. 13), mas, na realidade, é ajuste que pode ser firmado entre dois entes da Federação, independentemente da existência de consórcio público. É muito comum que Municípios, por exemplo, contratem empresas estatais de saneamento básico, integrantes da Administração Pública estadual, e lhe transfiram a execução do serviço público, que passa a ser prestado à população pela companhia estadual contratada.”

¹²⁶ O conceito de contrato de programa é dado pelo art. 2º, XVI, do Decreto nº 6.017/2007: “Art. 2º (...) XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;”

¹²⁷ Cf. Lei nº 11.107/2005.

atividades do consórcio, mesmo que ocorra mudanças na gestão dos entes federativos participantes. Isso porque ele estabelece as obrigações e responsabilidades dos entes federativos em relação ao consórcio, e não dos agentes políticos que ocupam cargos e funções nas respectivas administrações.

Por tratar-se de pessoa jurídica criada a partir da cooperação de entes políticos que se associam mutuamente em razão de compartilharem interesses comuns, cumpre observar que os entes federados integrantes do ajuste deverão entregar recursos ao Consórcio Público que integrarem mediante contrato de rateio¹²⁸, que necessariamente deverá ser formalizado a cada exercício financeiro, o que de regra ocorre anualmente, salvo no caso de contratos que tenham por objeto apenas projetos consistentes em programas e ações contidos no plano plurianual.¹²⁹

O contrato de rateio é regulamentado pela Lei nº 11.107/2005¹³⁰ e deve ser aprovado pelos órgãos deliberativos dos entes federativos consorciados, com observância de suas legislações orçamentária e financeira¹³¹. Ele é um instrumento essencial para a manutenção e gestão dos Consórcios Públicos, no qual se estabelece a forma de distribuição dos custos e despesas referentes às atividades desenvolvidas pelo consórcio. Neste sentido, tanto o Consórcio Público quanto os entes federados que o compõe, têm legitimidade para exigir o cumprimento das cláusulas contratuais previstas contrato de rateio¹³² (BRASIL, 2007).

Sobre o tema, explica Levin (2017) que:

O consórcio precisa de recursos financeiros para prestar os serviços públicos cuja execução lhe foi transferida. Esses recursos somente podem ser transferidos por meio do contrato de rateio.

(...) os entes consorciados devem prever, em suas respectivas leis orçamentárias anuais, recursos a serem transferidos, via contrato de rateio, aos consórcios públicos de que são integrantes. O ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio pode ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão

¹²⁸ O conceito de contrato de rateio é dado pelo art. 2º, VII, do Decreto nº 6.017/2007: “Art. 2º (...) VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;”

¹²⁹ Cf. art. 8º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005: “Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. § 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)”

¹³⁰ Segundo magistério Levin (2017), “o contrato de rateio constitui, desse modo, um ajuste que torna possível exigir de cada um dos entes consorciados a transferência de recursos financeiros ao consórcio, a fim de viabilizar sua existência e a execução de seus objetivos.”

¹³¹ Cf. Art. 13, § 1º, do Decreto nº 6.017/2007: “Art. 13 (...) § 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.”

¹³² Cf. Art. 13, § 4º, do Decreto nº 6.017/2007: “Art. 13 (...) § 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.”

(Lei 11.107/2005, art. 8º, § 5º).

Em outras palavras, as pessoas políticas que se consorciam assumem obrigações de transferir recursos anuais ao consórcio, a fim de que a entidade cumpra suas finalidades legais. Caso essas obrigações não sejam cumpridas por um ou mais dos entes consorciados, os demais podem, isolados ou em conjunto, exigir seu cumprimento (Lei 11.107/2005, art. 8º, § 3º). O consórcio público, aliás, também é parte legítima para a cobrança.

2.2.3 Regime de admissão de pessoal aplicável aos Consórcios Públicos

O regime de admissão de pessoal passou a ter relevo especial na disciplina da gestão administrativa no âmbito dos Consórcios Públicos. Por serem mecanismos institucionais de cooperação federativa, que envolvem uma multiplicidade de entes federativos como associados, o regime contratação de pessoal passou por uma recente mudança, com a alteração da redação do artigo 6º, § 2º, da Lei Geral Consórcios Públicos, dada pela Lei nº 13.822, de 2019, o qual passou a dispor o seguinte:

Art. 6º (...)

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019)

Segundo parte da doutrina especializada, essa mudança na redação da Lei acabou gerando novos problemas. Veja-se que na redação original do artigo 6º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005,¹³³ apenas no caso em que o Consórcio Público fosse de personalidade jurídica de direito privado é que a admissão de pessoal seria regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Todavia, após a alteração da redação desse dispositivo a Lei passou a estabelecer expressamente que tanto os Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito privado quanto os de direito público passariam a admitir em seus quadros funcionais apenas pelo regime celetista.¹³⁴

Para Di Pietro (2022), cujo pensamento coincide com o de Dantas (2021), os consórcios com personalidade de direito público possuem natureza de autarquia pública, razão pela qual entende a autora que nestes casos deve ser aplicado à admissão de pessoal o regime jurídico

¹³³ Cf. a redação original do art. 6º, § 2º da Lei nº 11.107/2005, antes da alteração promovida pela Lei nº 13.822/2019: “Art. 6º (...) § 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.”

¹³⁴ Vale ressaltar que antes da alteração da Lei dos Consórcios públicos pela Lei nº 13.822/2019, o inciso IX, do art. 4º, já fazia referência à contratação apenas a empregados públicos - celetistas, portanto, – ao determinar que o número, as formas de provimento e a remuneração deles deve constar como cláusulas do protocolo de intenções.

dos servidores civis, conforme comando do artigo 39 da Constituição Federal, pois considera que a aplicação de normas da CLT a entidades de natureza autárquica configura flagrante inconstitucionalidade.

Embora reconheça que existe muita semelhança do ponto de vista jurídico, Justen Filho (2014, p. 287) assevera que a associação pública, ainda que tenha personalidade jurídica de direito público, é diferente de uma autarquia, pois trata-se de um processo de coordenação de poder que reúne as competências de titularidade de vários entes políticos em uma organização de natureza associativa, algo que não existia no ordenamento até a edição da Lei nº 11.107/2005.

Sobre o tema, Justen Filho (2014, p. 287) não é taxativo, mas faz a seguinte ressalva:

Por outro lado, a referência contida no Dec. 6.017/2007 à natureza autárquica do consórcio público deve ser tomada com reservas. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público encontra-se em situação jurídica similar à de uma autarquia, já que não é uma pessoa política. Mas isso não pode significar que existiria uma figura exatamente idêntica àquela até então praticada no Brasil.

Apesar da relevância doutrinária do debate acerca da natureza autárquica dos consórcios públicos de direito público, o artigo 41, inciso IV, da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), com a redação alterada pela própria Lei dos Consórcios Públicos, deixa fora de dúvidas que a associação pública é de fato (e de direito) uma espécie de autarquia, na medida em que dispõe que “são pessoas jurídicas de direito público interno” (art. 41, *caput*) “as autarquias, inclusive as associações públicas” (inciso IV).¹³⁵

Nesta esteira de entendimento, é de se concordar com Di Pietro (2022) no sentido de que a natureza dos Consórcios Públicos sob forma de associação pública é autárquica, mas a autora reconhece que a “dificuldade que decorre da natureza jurídica atribuída aos consórcios públicos é o fato de eles fazerem parte da Administração Indireta de todos os entes políticos que deles participarem como sócios” (DI PIETRO, 2022).

Dessa forma, nota-se que a Lei Geral dos Consórcios Públicos buscou evitar a contratação de servidores em regime estatutário por uma instituição pública *sui generis*, que neste caso poderiam alcançar a estabilidade no serviço público¹³⁶ ao atrair a incidência do artigo 39 da Constituição de 1988.

Veja-se que, se há contrato há acordo de vontade entre as partes para criar um Consórcio

¹³⁵ Cf. Lei nº 11.107/2005.

¹³⁶ Cf. Art. 41, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Público e estes adquirem personalidade jurídica de direito público ou privado, como já evidenciado. Contudo, não se pode perder de vista que há igualmente a possibilidade de um dos integrantes se retirar do pacto ou mesmo de o contrato de consórcio ser rescindido pela totalidade dos consorciados, já que os Consórcios Públicos são mecanismos de cooperação interfederativa decorrentes do exercício da autonomia que cada ente federativo goza, nos termos definidos no texto constitucional.

Então, em um eventual cenário de dissolução de um Consórcio Público, a qual ente político ficariam vinculados os servidores estatutários que tivessem adquirido estabilidade no serviço público no período de existência da entidade consorciativa?¹³⁷ Esta resposta seria por demais complexa e possivelmente objeto de judicialização, o que só reforça a ideia de que um Consórcio Público, tendo múltiplos sócios que guardam suas parcelas de autonomia e competências constitucionais, não poderia ficar refém de um quadro de funcionários estável, quase indemissíveis.

Por fim, corroborando com este entendimento, cita-se a visão da Confederação Nacional de Municípios - CNM (2022, p. 24; 72) acerca do regime jurídico adotado na contratação de pessoal para os consórcios de direito público e privado e sobre a estabilidade dos empregados públicos:

A escolha de que o regime jurídico celetista valha tanto para os consórcios públicos de direito público quanto para os de direito privado reside no fato de que os consórcios podem ser extintos a qualquer tempo, circunstância que impede que os contratados mediante concurso público diretamente pelo consórcio possuam a estabilidade típica do regime estatutário.

(...) o Tribunal paranaense, lembrando precedentes do STF, respondeu que com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, que alterou a redação do caput do art. 41 da Constituição Federal, “todo empregado público admitido, ainda que por concurso público, após a entrada em vigor da EC 19/98 não faz mais jus à estabilidade”. Em razão disso, concluiu que “ao afastar a aplicação da estabilidade aos empregados públicos celetistas, afasta-se também a possibilidade de ficarem em disponibilidade remunerada em caso de declaração de desnecessidade do cargo ou, no caso, do emprego público”, mas ressaltou a necessidade de motivação para o ato de dispensa dos empregados.

2.2.4 Limitação legal da participação da União nos Consórcios Públicos

¹³⁷ Por certo, não se insere na hipótese apresentada a situação dos servidores estatutários cedidos ao Consórcio Público, conforme disposto no art. 4.º, § 4º, da Lei nº 11.107/2005 e do art. 23 do Decreto nº 6.017/2007, uma vez que neste caso eles originalmente pertencem ao quadro funcional dos entes federativos consorciados, para onde retornaram em caso de dissolução do consórcio ou saída de um dos entes do pacto de cooperação. Esta situação foi prevista no art. 29, § 2º, do Decreto nº 6.017/2007 que assim estabeleceu: “Art. 2º [...] § 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.”

Outra importante característica dos Consórcios Públicos diz respeito à condicionante legal para participação da União como ente associado. Estabeleceu o § 2º, do artigo 1º, da Lei nº 11.107/2005 que “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.”¹³⁸

Na visão de Oliveira (2021), é inconstitucional a restrição à participação da União imposta pela Lei dos Consórcios Públicos, pois não se pode considerar que haverá necessariamente interesses idênticos com o dos Estados sempre que a União pretender se associar aos Municípios, o que torna a limitação legal desproporcional, e além disso, em perspectiva mais jurídico-normativa, compreende que impedir a União de se consorciar com outros entes subnacionais a nível local, sem a participação dos Estados-membros, “viola a autonomia federativa da União e dos Municípios (princípio federativo, art. 18 da CRFB) e diminui a efetividade da gestão associada prevista no art. 241 da CRFB” (OLIVEIRA, 2021).

Acrescente-se a isto que o artigo 39 do Decreto nº 6.017/2007, regulamentador das normas de contratação de consórcios públicos, estabeleceu que a partir do ano de 2008 a União só poderia celebrar convênios com Consórcios Públicos de direito público, ou seja, constituídos sob a forma de associação pública.

Deste modo, foi imposta uma restrição ainda maior ao ente central para fornecer apoio formal aos demais entes subnacionais, via transferências voluntárias de recursos federais, em especial aos Municípios, pois estes integram a maioria dos Consórcios Públicos e são os entes políticos economicamente mais dependentes de repasses da União, bem como a medida acaba por comprometer ainda mais a atuação dos Consórcios Públicos de natureza privada e serve de desestímulo para esta modalidade consorciativa, segundo avalia Farias (2017, p. 240).

Contudo, é de se notar que embora o Consórcio Público seja um mecanismo que faculta aos entes federados estabelecer relações de coordenação horizontal (entes de mesmo nível ou esfera de governo, a exemplos dos consórcios exclusivamente municipais) ou vertical (envolve entes de níveis ou esferas de governo distintos, a exemplo de um consórcio entre um Estado federado e os municípios de uma determinada região), houve uma preocupação do legislador com a preservação do princípio federativo, de modo a impedir a União estabelecesse consórcios diretamente com Municípios que ocupam áreas territoriais e espaços de poder político no interior dos Estados-membro, sem a participação deles.

Vale lembrar que o federalismo pressupõe a união de entes territoriais que abem mão

¹³⁸ No mesmo sentido, art. 36 do Decreto nº 6.017/2007: “Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.”

de sua soberania em favor de um governo central, mas preservam parcela de autonomia para si próprios e é de se esperar que haja uma relação de equilíbrio entre as unidades federadas, ou seja, sem hierarquias e sem uma se sobrepôr e/ou subjugar as outras. Por outro lado, é compreensível o pensamento de que a inexistência de hierarquia entre os entes federativos justificaria a inconstitucionalidade da limitação de se consorciar imposta à União e, por via de consequência, aos Municípios, em face da prerrogativa de participação necessária atribuída aos Estados-membros.

Nada obstante, além dessa perspectiva mais teórica da aplicação do princípio federativo, é inegável que há neste caso uma forte preocupação com as questões políticas e relações de poder, que envolvem a sistemática de alianças e adversidades entre governos e governantes, própria da dinâmica política partidária e ideológica brasileira.

Neste sentido, analisando o aspecto da adesão voluntária para formação dos Consórcios Públicos, Pires (2017, p. 147) avalia ser necessário um desprendimento dos agentes políticos quanto a uma suposta redução de poder. “Aqui entra a famigerada ‘vontade política’, cuja falta é sempre lembrada como causa para a ineficiência do Estado brasileiro. O direito só pode dar as ferramentas; cabe aos agentes eleitos usá-las de forma adequada” (PIRES, 2017, p. 147).

Por mais que o componente da “vontade política” seja relevante quando se trata do caráter voluntário da adesão aos Consórcios Públicos, não se pode olvidar que é exatamente o voluntarismo consorciativo que caracteriza a cooperação entre os entes federativos e, portanto, torna mais eficaz a efetivação do federalismo cooperativo no Brasil (FARIAS, 2017, p. 252).

De mais a mais, o que se verifica na prática é que são poucos os Consórcios Públicos em que há a participação dos Estados-membros ou da União¹³⁹. A respeito disso, considerando um levantamento feito pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) até 2018, Henrichs, Lima e Cunha (2020, p. 27) fazem a seguinte análise:

No que concerne à participação dos Estados como Ente consorciado, a pesquisa realizada pela CNM (2018) identificou apenas 10 consórcios em que este Ente federativo assinou e ratificou o protocolo de intenções, são eles: Bahia (1 consórcio – área de saúde), Ceará (8 consórcios – área de saúde) e Espírito Santo (1 consórcio – gestão de resíduos sólidos). De outro lado, não se identificou nenhum consórcio em que a União participe como Ente consorciado.

Esse reduzido número indica o baixo grau de comprometimento dos Estados (e até

¹³⁹ A Lei Federal nº 12.396/2011, ratificou os termos do protocolo de intenções celebrado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro para criação de Consórcio Público, sob a forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO (art. 1º). A cláusula vigésima quarta do protocolo de intenções estabelecia a extinção do consórcio em 31 de dezembro de 2018 ou, antes, em caso de decisão unânime dos membros do Conselho Público Olímpico. Este foi o único Consórcio Público com participação da União até o momento. Sobre a Autoridade Pública Olímpica – APO, veja-se Justen Filho (2014, p. 290).

mesmo da União) em apoiar formalmente os Municípios, especialmente, no que diz respeito às políticas públicas que dependem da atuação concorrente dos Entes federativos.

Quanto à participação dos Estados-membros nos consórcios, cumpre destacar que mais recentemente, no ano de 2019, foi criado o Consórcio Nordeste que é o primeiro do Brasil a ser constituído apenas por Estados da Federação, sem a participação da União e de Municípios, cujo pioneirismo resulta de um processo de alinhamento político entre os nove estados da região Nordeste e de seus respectivos governadores (CLEMENTINO, 2019, p. 168).

2.2.5 Necessidade de autorização legislativa para criação de Consórcios Públicos

Um dos requisitos legais mais importantes para criação dos Consórcios Públicos diz respeito à necessidade de autorização legislativa. Uma das condições para celebração do contrato de consórcio é haver prévia subscrição de um protocolo de intenções (artigo 3º), para o qual a Lei nº 11.107/2005 estabelece cláusulas compulsórias como requisito de validade (artigo 4º), a exemplo da “previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (inciso IV) e “a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando” (inciso IV) as competências que foram transferidas ao consórcio criado (inciso XI, alínea “a”).

Ocorre que o artigo 5º da Lei nº 11.107/2005 determina que o Poder Legislativo dos entes da Federação que integrarem o consórcio aprovem lei para sanção do Poder Executivo respectivo, ratificando o protocolo de intenções, o que poderá ser feito com reservas desde que assim seja aceito pelos demais entes subscritores, havendo neste caso o consorciamento apenas parcial ou condicional (§ 2º).

Assim sendo, Carvalho Filho (2019) afirma que a decisão pela associação é um ato de governo, e não de mero consentimento de Administração Pública, dado que a participação do ente político em um Consórcio Público não é uma decisão que Poder Executivo poderá tomar sozinho, vez que demanda intenso debate para deliberação e eventual autorização pelo Poder Legislativo sobre a pretensa gestão associada dos serviços públicos, uma vez que estes passarão a ser executados em parte ou na sua totalidade pela nova pessoa jurídica a ser criada sob a forma de Consórcio Público.

Assim, a exigência de autorização legislativa para a criação dos Consórcios Públicos tem como objetivo garantir transparência e controle legislativo no processo de formação dessas entidades de cooperação federativa, inclusive quanto aos reflexos orçamentários, de modo que

estejam em consonância com os interesses da população e com as diretrizes políticas aprovadas pelos Poderes Legislativos dos entes federativos envolvidos, o que se mostra relevante para evitar que a criação de consórcios seja utilizada de forma inapropriada ou com finalidades meramente políticas.

No entanto, a ratificação do protocolo de intenções poderá ser dispensada na hipótese em que o ente da Federação subscritor já tiver disciplinado por lei a sua participação no Consórcio Público (art. 5º, § 4º), o que mantém em todo caso a obrigatoriedade da autorização legislativa. Contudo, vale ressaltar que caso a ratificação do protocolo de intenções ocorra somente após 2 (dois) anos da subscrição, a Lei dos Consórcios Públicos prescreve uma nova etapa de aprovação ao ente federado retardatário no ajuste, que consistirá na homologação do seu ingresso mediante aprovação da assembleia geral do Consórcio Público (art. 5º, § 3º).

Por fim, importa notar que qualquer alteração ou mesmo a extinção do contrato de Consórcio Público deverá ser igualmente aprovado na assembleia geral do Consórcio Público, com posterior a ratificação mediante lei por todos os entes consorciados, conforme previsto no artigo 29 do Decreto nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007).

2.3 Objetivos, prerrogativas e limites impostos aos Consórcios Públicos

Os Consórcios Públicos são mecanismos representativos da inovação no campo do direito administrativo brasileiro que diante das transformações sociopolíticas passaram a exigir do Estado moderno um novo tipo de atuação coordenada para o alcance do desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais e bem-estar da população, entre outros.

Sem embargo, a implementação desta modalidade de arranjo institucional no ordenamento jurídico brasileiro exigiu do legislador um esforço de criação no sentido de ressignificar de forma mais elástica e fluida algumas concepções até então pacificados por entendimentos majoritários na doutrina e jurisprudência nacional.

Neste sentido, Silva (2007, p. 38) observa nestas mudanças que a disciplina administrativista do direito no Brasil¹⁴⁰ acompanhou as transformações mundiais, importando um ferramental jurídico mais eficaz para atender as demandas por serviços públicos, cujas origens se encontram no final do século XX, na França, com a crise no serviço público, mas teve na Alemanha seu desenvolvimento como novo direito administrativo.

¹⁴⁰ A respeito dessas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, Silva (2007, p. 38) explica que: “Entre nós, verifica-se inegável tendência de flexibilização do aludido direito levada a cabo, principalmente, a partir da EC n.º 19/98, instituidora da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado.”

Nos anos 1990, a reforma do aparelho do Estado no Brasil se tornou imperativa em razão da crise generalizada que estava instalada e pela necessidade de defesa do patrimônio público (da *res publica*; coisa pública) que já vinha sendo encampado nas democracias modernas tanto a nível político quanto administrativo (CHIAVENATO, 2008, p. 105).

No Brasil, a evolução histórica do papel da Administração e suas atribuições sofreu diversas modificações ao longo do tempo, passando sucessivamente pelos modelos de administração pública patrimonialista, burocrática, e mais recentemente a administração pública gerencial, embora não tenha abandonado por completo nenhuma das vertentes (CHIAVENATO, 2008, p. 105-106).

É no contexto político, administrativo e jurídico de ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, notadamente a partir do advento do modelo de administração pública gerencial empreendido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998,¹⁴¹ que os Consórcios Públicos surgem como solução alternativa aos entes federados para consecução de seus objetivos e cumprimento de suas responsabilidades constitucionais, na medida em que são mecanismos vocacionados para a gestão associada na prestação de serviços públicos estatais.

Abordando a mudança de paradigma na gestão pública ocorrida a partir dos anos 1990, Chiavenato (2008, p. 108) assim conceitua o modelo de administração pública gerencial que se buscava implementar:

A administração pública gerencial constitui um avanço e, até um certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Essa maior flexibilização na gestão da Administração Pública, em especial no que se refere à prestação de serviços públicos, foi observada quando da edição da Lei dos Consórcios Públicos. Segundo compreende Levin (2017), são evidentes as vantagens trazidas gestão conjunta de serviços públicos por meio dos consórcios públicos, como a economia de recursos públicos gerada pela economia de escala nas compras públicas coletivas realizadas pelos

¹⁴¹ A EC n.º 19/98 também alterou a redação do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 para introduzir o princípio da eficiência da Administração Pública, revelando com hialina clareza a mudança de paradigma rumo à um modelo de administração gerencial no setor público.

consórcios.¹⁴²

O objetivo contratual dos Consórcios Públicos, por força do disposto em suas normas regulamentadoras, sempre abrangerá a gestão associada dos serviços públicos que lhes forem transferidos, os quais devem ser bem especificados no contrato juntamente com a previsão de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, desde que haja para tanto de interesse comum dos entes subscritores e não guarde fins econômicos.

Dessa maneira, os Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito público, constituído sob forma de associação pública, podem desempenhar as atividades administrativas que lhes forem delegadas pelos entes consorciados ou aquelas decorrentes de suas competências comuns,¹⁴³ podendo inclusive exercer atividades típicas de Estado com atributos do poder de polícia, mas a exemplo do que ocorre com as outras modalidades de autarquias não poderão ter finalidade econômica (OLIVEIRA, 2021).

Assim, Justen Filho (2014, p. 287) assevera que embora possam ser investidos em competências conjuntas dos entes federativos, “essas atribuições e poderes são de titularidade de cada um dos consorciados.”

Ou seja, os consórcios públicos assumem apenas a responsabilidade pelo planejamento, gestão e execução, se for o caso, daquilo que lhes foi atribuído, mas sem qualquer possibilidade de receber ou tomar para si a titularidade das competências constitucionais que foram atribuídas de maneira inderrogável aos entes federativos, o que difere bastante o modelo brasileiro das demais entidades interfederativas adotadas em outros países, como os *single-purpose governments*¹⁴⁴ norte-americanos (PIRES, 2017, p. 147).

Entretanto, quando criados sob a forma pessoa jurídica de direito privado, os Consórcios Públicos brasileiros somente poderão atuar na prestação de serviços públicos que não envolvam poder de autoridade e, a despeito de sua natureza privada, tanto a Lei nº 11.107/2005 quanto o Decreto nº 6.017/2007 vedam-lhes o exercício de atividades econômicas¹⁴⁵ (OLIVEIRA, 2021).

O protocolo de intenções, previsto nos artigos 3º e 4º da Lei dos Consórcios Públicos, é

¹⁴² Nada obstante, vale lembrar que é possível a realização de compras públicas coletivas por diversos órgãos da Administração, sendo comum a utilização do Sistema de Registro de Preços para este fim, independentemente de existência de um Consórcio Público.

¹⁴³ Cf. Art. 23, Constituição Federal de 1988.

¹⁴⁴ Explica Pires (2017, p. 147) que os *single-purpose governments* dos EUA assumem a titularidade das competências que lhes são atribuídas, mas a versão brasileira incorporou deles os benefícios da economia de escala e a aprendizagem a partir de *spillovers*, que representam os “transbordos” de conhecimento adquiridos e/ou acumulados, ou seja, o compartilhamento de melhores práticas.

¹⁴⁵ Cf. art. 4º, IV, da Lei nº 11.107/2005; e art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007.

requisito formal exigido previamente à constituição da pessoa jurídica dos Consórcios Públicos, devendo neles constar obrigatoriamente um conjunto de cláusula especificando a denominação, a finalidade, o prazo de duração, o local da sede do consórcio, os entes da Federação consorciados, a indicação da área de atuação do consórcio e a previsão quanto à sua natureza jurídica, se pública ou privado, entre outras, sem as quais o instrumento não produzirá a eficácia jurídica aguardada.¹⁴⁶

De acordo com Di Pietro (2022), o protocolo de intenções é um instrumento ainda pouco estudado no direito brasileiro, mas se faz necessário inclusive para informar ao Poder Legislativo as condições em que o consórcio será instituído antes de submeter à aprovação, de maneira que, *a priori*, “não se assume, nele, o compromisso de celebrar o acordo; não se assumem direitos e obrigações; apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado” ((DI PIETRO, 2022).

Ademais, para alcançar seus objetivos, observados os limites constitucionais, os Consórcios Públicos dispõem de algumas prerrogativas que estão previstas no artigo 2º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, a saber: (I) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; (II) promover desapropriações e instituir servidões nos casos de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e (III) ser contratado, por dispensada a licitação, pela administração direta ou indireta dos consorciados.

Segundo leciona Silva (2007, p. 43), a lei não tratou de fazer diferença entre o consórcio de direito privado e o de direito público quando autorizou a contratação destas entidades por meio de dispensa de licitação. Para Di Pietro (2022), trata-se de verdadeiro privilégio conferido aos Consórcios Públicos, independentemente de a pessoa jurídica constituída ser de natureza pública ou privada.

Vale dizer que a Lei nº 12.715/2012 introduziu o § 1º, no artigo 24 da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) elevando o valor da dispensa de licitações para compras, obras e serviços contratados por autarquias, como é o caso dos consórcios públicos, entre outras instituições da Administração Pública indireta (DI PIETRO, 2022).

Uma observação importante a ser feita é que o artigo 193, inciso II, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), estabeleceu que a Lei nº 8.666/1993, entre outras, será revogada “(...) após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.” Assim, a partir de 03 de abril de 2023, as normas gerais de licitações e

¹⁴⁶ Cf. Lei nº 11.107/2005.

contratos serão regidas exclusivamente por meio da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021, no seu artigo 75, § 2º, manteve expressamente aos Consórcios Públicos, ao lado das autarquias e das fundações qualificadas como agências executivas, a prerrogativa de poder realizar contratações por meio de dispensa de licitação com limites de valores duplicados para compras, obras e serviços, referidos nos incisos I e II do mesmo artigo.

Isto demonstra a clara escolha do legislador no sentido de permitir a todas as espécies de Consórcios Públicos, sejam eles constituídos sob a forma de associação pública (pessoa jurídica de direito público) ou como associação civil (pessoa jurídica de direito privado), o limite em dobro para dispensa de suas licitações.

Por outro giro, a Lei nº 11.107/2005 autoriza aos Consórcios Públicos emitir documentos de cobrança, arrecadar tarifas e outros preços públicos em razão da prestação de serviços, pelo uso ou outorga de uso de bens públicos que eventualmente eles administrem ou ainda, mediante autorização específica do ente consorciado (art. 2º, § 2º), bem como os consórcios poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, desde que conste previamente esta prerrogativa no contrato de consórcio público (art. 2º, § 3º).

Apesar disso, é preciso ter em mente que há limites constitucionais do sistema federativo impostos aos Consórcios Públicos no âmbito de sua atuação. Neste diapasão, destaca-se que antes da aprovação da Lei Federal dos Consórcios Públicos, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, encomendou ao jurista Justen Filho (2005), entre outros pareceristas, a emissão de parecer jurídico sobre a constitucionalidade e legalidade da proposta apresentada no Projeto de Lei nº 3.884/2004, que tratava de normas gerais sobre a constituição de consórcios públicos.

Ao analisar a compatibilidade dos Consórcios Públicos e o grau de autonomia proposto com a estrutura federativa do Estado brasileiro, Justen Filho (2005) fez as seguintes considerações:

Vale dizer, o problema fundamental a ser avaliado a propósito da conjugação de atuações entre entes federados consiste na observância de determinados limites intransponíveis.

O primeiro limite envolve as competências políticas, que são inerentes à própria identidade do ente federado. Não se pode admitir – existam ou não consórcios públicos – uma solução consensual por meio da qual um ente federado transfira a outrem poderes que lhe dão identidade como participante da federação.

Assim, as competências políticas fundamentais não podem ser transferidas – o que abrange poderes de natureza legislativa, jurisdicional e de avaliação e defesa dos interesses fundamentais confiados ao ente federado.

Por outro lado, não se admite a renúncia ou a transferência definitiva de competências, o que equivaleria à frustração da estruturação federativa imposta constitucionalmente. Mas é perfeitamente possível que competências atinentes à execução de serviços públicos e outros poderes regulatórios acessórios e secundários sejam transferidos – repita-se, seja por via do consórcio público, seja pelos meios atualmente disponíveis. Mais ainda, é perfeitamente admissível que os diversos entes federados disciplinem o modo de exercitar competências concorrentes ou pertinentes a temas inter-relacionados. Essa conjugação reflete a racionalização dos esforços comuns para a mais satisfatória execução dos encargos de interesse conjunto.

(...)

As ponderações acima fundamentam o entendimento de que a instituição de pessoas jurídicas de direito público vinculadas a diversos entes federados não infringe a Constituição. A nova figura apresentará natureza autárquica, subordinando-se ao regime jurídico correspondente.

A delegação de competências de titularidade de um ente federativo em favor de outrem não é inconstitucional, desde que observados certos limites. Essa delegação vem sendo praticada ao longo do tempo no Brasil, sem qualquer dúvida no tocante à constitucionalidade.

A delegação de competência em favor de uma entidade descentralizada interfederativa, cujo processo decisório se fará pela conjugação das vontades dos diversos entes federados, não infringe a federação – até porque delegação dessa ordem apresenta efeitos muito menos intensos e severos do que a pura e simples delegação para outro ente federado.

Veja-se que o artigo 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988 estabelece que a prestação de serviços públicos são incumbências do poder público que deverá realizar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Com fundamento neste dispositivo constitucional, Farias (2017, p. 242-243) considera que todos os serviços públicos passíveis de concessão ou permissão poderão igualmente ser prestados por meio dos Consórcios Públicos, bem como os serviços que somente a Administração Pública poderá executar, uma vez que os consórcios integram a administração indireta dos entes federativos associados.

Sendo assim, os Consórcios Públicos podem prestar diversos “serviços públicos nas áreas de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário, ciência e tecnologia, cultura, educação, esportes, lazer, limpeza urbana, saúde etc” (FARIAS, 2017, p. 242-243). Complementando este entendimento, Levin (2017) afirma que:

Outros serviços públicos como saneamento básico (Lei 11.445/2007, art. 3º, II, e art. 8º, § 1º), gerenciamento de resíduos sólidos (Lei 12.305/2010, art. 8º, XIX), transporte público intermunicipal e interestadual (Lei 12.587/2012, art. 8º, VIII, art. 16, § 2º, e art. 17, parágrafo único) e proteção ao meio ambiente (LC 140/2011, art. 4º, I, e art. 5º, parágrafo único) também podem (devem) ser prestados via consórcios públicos.

Por derradeiro, é importante mencionar que nem a Lei Federal dos Consórcios Públicos nem seu Decreto regulamentador estabeleceram a estrutura administrativa mínima com que os consórcios devem ser constituídos, apenas prescrevendo que a organização e o funcionamento

de cada um dos órgãos constitutivos deverão constar do seu Estatuto¹⁴⁷.

Apesar disso, observa-se que a Lei estabeleceu ao menos a criação de um órgão especial no âmbito dos Consórcios Públicos, qual seja, a Assembleia Geral que, entre outras, tem a competência para aprovar o Estatuto Social da entidade, sendo assegurado a cada ente consorciado o direito a pelo menos um voto.¹⁴⁸

3 O CONSÓRCIO NORDESTE E OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A região Nordeste do Brasil é composta por nove estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. É a terceira maior região do país em área territorial e a segunda em população, com mais de 57 milhões de habitantes, segundo estimativas do IBGE de 2021¹⁴⁹. Os nove estados nordestinos contêm 1.793 Municípios que juntos representam cerca de 14,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e a representação política da região junto ao governo central é composta por 153 deputados federais e 27 senadores (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022, p. 18).

O Nordeste brasileiro é marcado por sua diversidade cultural e economia diversificada, com destaque para a agropecuária, o turismo e o setor de serviços que estão entre as principais atividades econômicas na região. Além disso, a região tem grande potencial para a produção de energias renováveis, como a energia solar e eólica¹⁵⁰, e vem se destacando nesse setor nos últimos anos.

Entretanto, a região Nordeste enfrenta ainda desafios como a seca, o desmatamento e a migração de parte de sua população para outras regiões do país, em busca de melhores condições de vida. A pobreza da população que vive no Nordeste é outro fator de preocupação e reflete a heterogeneidade da Federação brasileira. Isso porque “existe uma concentração de pobreza na região, já que 56,8% da população que vive com menos de US\$1,90 por dia está no Nordeste e os nordestinos representam menos de um terço (27,2%) da população brasileira” (BROM; GRIN, 2021, p. 22).

¹⁴⁷ Cf. Art. 7º, da Lei nº 11.107/2005: “Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.”

¹⁴⁸ Cf. Art. 5º, VII e §1º, da Lei nº 11.107/2005.

¹⁴⁹ Cf. Tabelas de estimativas para 1º de julho de 2021, atualizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU). Fonte: IBGE (2021). Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 22.02.2023.

¹⁵⁰ O Reino Unido, já demonstrou interesse em investir na região Nordeste nas áreas de segurança pública, preservação do clima, energias eólicas e cooperação científica (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022, p. 18)).

Muitos esforços já foram feitos para minimizar esses problemas, como a construção de cisternas, barragens e a transposição do rio São Francisco, além da implementação de políticas públicas que incentivam o desenvolvimento econômico e social da região, mas apesar disso a região Nordeste permanece marcada por desigualdades socioeconômicas¹⁵¹ em relação às outras regiões do Brasil.¹⁵²

Assim, diante dos inúmeros desafios e problemas do sistema federativo brasileiro, como a dependência de transferências de recursos aos entes subnacionais para custear o crescente aumento de encargos e demandas da população, tendo em conta a insuficiência financeira da maioria das unidades federativas, os Consórcios Públicos passaram a ocupar lugar de destaque no debate público dos governos, dos organismos de desenvolvimento de pesquisa, das universidades, e dos partidos políticos (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 934).

É nesse contexto socioeconômico, agravado pela crise sanitária da pandemia de COVID-19¹⁵³, que o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) foi criado como mecanismo institucional de cooperação e coordenação entre os nove Estados nordestinos para atuar fortalecimento regional, voltado para a melhoria dos serviços públicos, com destaque para a promoção do direito à saúde, especialmente por meio do seu Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (MACEDO; PEQUENO, 2020, p. 934).

Inicialmente, a criação do Consórcio do Nordeste objetivou sustentar a articulação de um grupo de governadores de Estados para tratar dos impactos e defender seus interesses no combate à pandemia de Coronavírus frente ao embate político que havia se instalado com o governo federal, mas a instituição pode se tornar o embrião de um poder intermediário capaz de retornar aos governos estaduais parte do protagonismo que já tiveram na Federação brasileira (LOPREATO, 2022, p. 39).¹⁵⁴

¹⁵¹ Segundo dados IBGE de 2021, o rendimento domiciliar *per capita* médio da região Nordeste equivale a apenas 51% da renda *per capita* média dos domicílios da região Sudeste e a 55% em comparação com a média da renda domiciliar da região Sul, ou seja, quase a metade no comparativo com essas regiões. Fonte: IBGE (2021). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021, acumulado de quintas visitas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em 22.02.2023.

¹⁵² Em 2021, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio do Nordeste foi de 0,687, abaixo da média nacional de 0,766. Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2022. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em: 22.02.2023

¹⁵³ A Covid-19 é uma doença causada pelo Coronavírus (SRA-CoV-2), responsável pela pandemia global teve o primeiro caso identificado na China em 12 novembro de 2019 (ROSSI; SILVA, 2020, p. 1).

¹⁵⁴ No mesmo sentido, Clementino (2019, p. 165) considera que a conjuntura política adversa aos interesses dessa região nordestina foi relevante no momento de criação do Consórcio Nordeste, mas também considera que este instrumento gera uma “expectativa de mudança de uma cultura política antes predatória e em que prevaleciam severas disputas por investimentos entre os estados, gerando guerra fiscal.”

Assim, neste capítulo, busca-se analisar a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federativos da região Nordeste, por meio do Consórcio Nordeste, para contextualizar e melhor compreender a prática institucional de formação e funcionamento dos Consórcios Públicos no Brasil.

3.1 Criação e estrutura do Consórcio Nordeste

O debate sobre os problemas e tensões federativas que envolvem os Estados nordestinos antecede a decisão pela formalização do Consórcio Nordeste. A criação do consórcio é antes resultado de um longo “processo de dimensões, ao mesmo tempo, técnica e política” (CLEMENTINO, 2019, p. 168).

O primeiro encontro entre governadores do Nordeste para debater políticas públicas de interesse comum dos Estados da região ocorreu em 2005, no Fórum de Governadores do Nordeste realizado na cidade de Aracaju, no Estado de Sergipe, e desde então foram realizadas reuniões em Alagoas (2006), Rio Grande do Norte (2007), Pernambuco (2008), Minas Gerais (2009), Paraíba (2010), Sergipe (2011) e Paraíba (2014), contando com a participação extraordinária dos governadores dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo em algumas reuniões do Fórum, quando as pautas envolveram questões de relacionadas à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (ROSSI; SILVA, 2020).

Inicialmente, o Fórum de Governadores do Nordeste contou com apoio do governo federal, mas a partir de 2015 assumiu um papel importante de articulação e posicionamento político da região, quando a entidade publicou uma carta de repúdio ao processo impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff (ROSSI; SILVA, 2020).

Entretanto, foi com a eleição presidencial de Jair Bolsonaro,¹⁵⁵ em 2018, que houve uma escalada das tensões e o acirramento das relações políticas entre o posicionamento dos governadores da região Nordeste e o governo federal, que assumiu o comando do Palácio do Planalto em janeiro de 2019 (ROSSI; SILVA, 2020).

Houve assim, uma conjuntura nacional que possibilitou o alinhamento político e ideológico dos nove governadores dos Estados nordestinos para a criação do Consórcio Nordeste. Este é o entendimento de Clementino (2019, p. 168), para quem:¹⁵⁶

¹⁵⁵ Rossi e Silva (2020) destacam que o ex-presidente Jair Bolsonaro foi eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), mas não obteve votação superior a 41% em nenhum Estado da região Nordeste, onde todos os governadores eleitos apoiaram a candidatura à presidência do candidato adversário Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁵⁶ Segundo Siman (2021), “o Consórcio Nordeste pode ser visto também como uma resposta à eleição e ao governo Bolsonaro, já que a proposta do consórcio é fortemente conectada com valores de governos progressistas.”

O alinhamento político entre os nove estados e seus governadores coloca em bloco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional, notadamente no que diz respeito a propostas em debate no país e que resultam em mudanças importantes em políticas públicas.

A criação do Consórcio Nordeste trouxe maior institucionalidade que aquela a existente no âmbito do Fórum de Governadores do Nordeste (BROM; GRIN, 2021, p. 30), na medida em que a cooperação e o associativismo formal entre governos geram segurança institucional ao federalismo cooperativo, com sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira (GRIN, 2019, p. 41).

3.1.1 Formalização do Consórcio Nordeste

Em 14 de março de 2019, durante a realização do Fórum de Governadores do Nordeste, no Palácio dos Leões, sede do governo do Estado do Maranhão, em São Luís, houve a assinatura do protocolo de intenções para criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) e a publicação da “Carta dos Governadores do Nordeste”,¹⁵⁷ na qual manifestou-se a posição contrária dos Estados da região frente à proposta de desvinculação de receitas da arrecadação pública face às despesas obrigatórias com saúde, educação e fundos constitucionais; a reforma da previdência, cujos debates políticos se iniciavam; e contra regras que pudessem ampliar a circulação de armas ou modificar o Estatuto do Desarmamento (MARANHÃO, 2022c).

Em geral, no Brasil os Consórcios Públicos têm sido criados para lidar com uma temática específica, relacionada a um único setor ou problemática social (como saúde, educação, transporte etc.), havendo assim uma preponderância da especialização na atuação que encontra dificuldades para implementação de políticas públicas quando há sobreposição de áreas inter-relacionadas (CLEMENTINO, 2019, p. 166).

Entretanto, o Consórcio Nordeste nasceu como um pacto territorial vocacionado à prestação de uma ampla gama de serviços públicos nos setores de desenvolvimento econômico,

Conforme observa Clementino (2019, p. 168), em 2019, ano da assinatura do protocolo de intenções do Consórcio Nordeste, todos os governadores que subscreveram o documento faziam “oposição ao governo de federal, compondo um bloco político de ‘esquerda’, sendo sete filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), um ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e outro ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB).”

¹⁵⁷ Induvidosamente, este documento demonstra o caráter político oposicionista da articulação montada no Fórum dos Governadores do Nordeste. A íntegra da Carta dos Governadores do Nordeste. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/governadores-do-nordeste-lancam-carta-contr-reducao-de-gastos-em-saude-e-educacao/>>. Acesso em: 28/10/2022.

infraestrutura, ciência tecnologia e inovação, desenvolvimento social (nas áreas saúde, educação, cultura, assistência social e direitos humanos), segurança pública e administração penitenciária, meio ambiente, gestão pública, comunicação pública e estatal, e articulação político e jurídica institucional na defesa dos interesses dos Estados no âmbito do Poder Judiciário, em especial nas Cortes Superiores (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

O objetivo do Consórcio Nordeste é promover o desenvolvimento sustentável na região, por meio da obtenção de ganhos de escala nas contratações públicas, compartilhamento de boas práticas entre seus membros, troca de experiências e acesso a informações, desenvolvimento de sinergias e foco em inovação, entre outros, além de possibilitar a tomada de decisões políticas conjuntas e propor soluções para uma complexidade de desafios do setor público (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

O Consórcio Nordeste foi criado sob a forma de associação pública, sendo, portanto, uma autarquia interfederativa com personalidade jurídica de direito público, conforme disposições da Lei Federal nº 11.107, de 2005, com prazo de vigência indeterminado e sede em Brasília (DF) e Salvador (BA). O consórcio pode atuar na gestão associada de serviços públicos em todo o Nordeste do Brasil, que corresponde ao somatório da área territorial de todos os Estados-membros consorciados, bem como possui a prerrogativa de representar os consorciados junto a outras esferas de governo para tratar de assuntos de interesse comum da região, quando assim for aprovado em Assembleia Geral.¹⁵⁸

Assim, a criação do consórcio representa uma alternativa de negociação e tomada de decisões coletivas em relação ao futuro dos entes federativos que o compõem, cuja organização e o planejamento territorial passam a ser elementos cruciais para o desenvolvimento socioeconômico e político-social do Nordeste (CLEMENTINO, 2019, p. 168).

Veja-se que a integração regional, no sentido de ser uma integração territorial por meio de investimentos em infraestrutura e disseminação de políticas públicas, é apontada como o principal objetivo do Consórcio Nordeste e a substituição da competição pela cooperação, vista como um dos objetivos e fundamentos do processo de integração regional, é tida como essencial para a região e, conseqüentemente, para a formação do Consórcio Nordeste, especialmente no que se refere às compras públicas conjuntas (SIMAN, 2021).

Siman (2021), vê ainda no Consórcio Nordeste um caráter inovador no regionalismo subnacional por reunir apenas Estados federados de uma mesma região, vez que as iniciativas

¹⁵⁸ Cf. Cláusulas 3º a 7º do Protocolo de Intenções, combinado com o art. 3º do Estatuto Social, com redação dada pela segunda alteração do Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, de 2 de dezembro de 2021.

consorciativas no Brasil são predominantemente municipais,¹⁵⁹ e aponta nessa iniciativa de cooperação federativa três características de destaque, quais sejam, a integração regional, a diplomacia científica (*science diplomacy*)¹⁶⁰ e papel de vetor de um “movimento municipalista internacional”¹⁶¹¹⁶².

As finalidades do Consórcio Nordeste, conforme estabelecido no protocolo de intenções, são apresentadas na tabela abaixo:

Tabela n. 02 – Finalidades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste

ÁREA DE ATUAÇÃO	FINALIDADE
I – no desenvolvimento econômico	a) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem a ampliação da produção industrial e promovam a competitividade dos entes federativos associados;
	b) o desenvolvimento de políticas para a ampliação da produtividade da pequena, média e grande propriedade rural, bem como da agricultura familiar, com ênfase no assessoramento técnico, na competitividade e na sustentabilidade ambiental;
	c) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem a ampliação da exploração e produção mineral da região, de forma a expandir e consolidar um mercado competitivo, eficiente, ambientalmente responsável e internacionalmente conectado;
	d) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento do turismo na Região Nordeste;
	e) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento do setor da construção civil e o desenvolvimento imobiliário;
	f) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento da economia criativa; e
	g) a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento dos setores de Petróleo, Gás, Naval e de Energias Renováveis, Petroquímica e Complexo Industrial da Saúde.
II – na infraestrutura	a) o desenvolvimento de projetos de integração para a região e inserções nacional e global, além da definição de ações que possam fomentar as atividades correlatas, em especial nas áreas de logística, saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana, infraestrutura energética, infraestrutura hídrica, infraestrutura de comunicação, inclusive mediante a constituição de fundos para a estruturação, o financiamento e a garantia de projetos.

¹⁵⁹ No mesmo sentido, Clementino (2019, p. 168) ressalta “o ineditismo do Consórcio Nordeste, uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados, não incluindo entes municipais e federal.”

¹⁶⁰ Sobre diplomacia científica, Schunz (2017), em “Understanding European Union Science Diplomacy”. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12582>>. Acesso em: 18.02.2023.

¹⁶¹ Siman (2021) esclarece que “o que vem recentemente sendo chamado de ‘movimento municipalista internacional’ chama atenção para atores subnacionais que utilizam como estratégia a oposição aos governos nacionais como forma de se destacar em paradiplomacia, buscar alianças e investimentos fora de seus países.” Sobre o tema, veja-se Iacovini (2019) em “Lições do movimento municipalista internacional.” Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/licoes-do-movimento-municipalista-internacional/>>. Acesso em: 18.02.2023.

¹⁶² Cf. Consórcio Nordeste (2020), “dentre as possibilidades abertas com a criação do Consórcio, estão a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional.” Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>>. Acesso em: 15.02.2023.

III – na ciência tecnologia e inovação	a) a elaboração de políticas que proporcionem o desenvolvimento científico e tecnológico da Região Nordeste, em especial na articulação e desenvolvimento de seus pólos e parques tecnológicos, incubadoras, aceleradoras, <i>startups</i> e inserção em redes globais, com destaque para as áreas de biotecnologia, tecnologias digitais, <i>smartcities</i> , energias renováveis, internet das coisas, desenvolvimento de novos materiais, tecnologias limpas e Inteligência Artificial.
IV – no desenvolvimento social:	a) na área da saúde, aquisição centralizada e ou compartilhada de medicamentos, equipamentos e material de saúde, gestão de serviços de saúde, em especial hospitais e laboratórios regionais, desenvolvimento e implantação de tecnologias digitais e inovação em saúde, prontuários eletrônicos e compartilhamento de estruturas, dados e sistemas; gestão compartilhada e associada de transporte sanitário, integração de sistemas de vigilância sanitária, qualificação do trabalho e formação profissional em saúde;
	b) na área da educação, no compartilhamento de experiências de gestão e ações compartilhadas nas escolas de tempo integral, avaliação de desempenho escolar, educação profissional, universidades públicas, capacitação de professores e gestores educacionais, metodologias e pedagogias inovadoras, novas mídias educacionais e intercâmbios;
	c) na área da cultura, a preservação, documentação, fomento e difusão do patrimônio cultural do Nordeste e gestão cultural; e
	d) na área da assistência social e direitos humanos, a promoção da igualdade racial e de gêneros, a articulação e ações conjuntas junto às Cortes Internacionais de Direitos Humanos, a promoção e defesa das pessoas com deficiência, a segurança alimentar e ações de convivência com a seca, a proteção e defesa da criança e do adolescente, a proteção, promoção e defesa do idoso, a promoção do trabalho, renda, empreendedorismo, microcrédito e economia solidária.
V – na segurança pública e administração penitenciária	a) ações coordenadas, articuladas e compartilhadas dos Estados do Nordeste para efetiva implantação Política Nacional e Regional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018);
	b) a coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública dos Estados nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas;
	c) o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes nos Estados do Nordeste; o apoio mútuo nas ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos nos Estados do Nordeste;
	d) a promoção da integração de sistemas e ações de inteligência; a aquisição compartilhada de equipamentos e sistemas de segurança pública, a avaliação de modelos de Administração Prisional e as ações para promoção da ressocialização e da saúde prisional;
VI – no meio ambiente	a) o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da Região Nordeste;

	b) a promoção da educação ambiental, a realização de estudos e pesquisa ambiental conjuntos, planejamento e promoção da socioeconomia da biodiversidade, a revitalização de rios e mananciais, a gestão de bacias hidrográficas, os estudos sobre indicadores e monitoramento ambiental, as ações de preservação dos biomas, a promoção, defesa e proteção dos povos indígenas, as ações para a preservação oceânica e planejamentos da socioeconomia do mar, ações conjuntas no âmbito das mudanças climáticas;
VII – no desenvolvimento da gestão	a) o compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas nos campos da gestão fiscal e previdenciária, gestão de ativos imobiliários, governança, gestão de riscos e gerenciamento de projetos, financiamento ao investimento, desenvolvimento de servidores públicos e Escolas de Governo, Governo Digital, Inovação e Tecnologia da Informação, transparência, Governo Aberto e Democracia Participativa, Inteligência Governamental, gestão jurídica, empresas estatais, planejamento integrado, monitoramento e avaliação de Políticas Públicas;
VIII – na articulação político, jurídica institucional	a) o compartilhamento e alinhamento de ações na defesa dos interesses dos Estados no âmbito do Poder Judiciário, em especial nas Cortes Superiores; no que concerne ações estratégicas de interesse dos Estados do Nordeste, a articulação e coordenação no que concerne aos temas tributários, fiscais e previdenciários com impacto no Nordeste; a articulação e coordenação de ações que visem a eficiência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nos termos previstos na Constituição Federal, em especial no que concerne ao financiamento e incentivos ao desenvolvimento regional; e
IX – no desenvolvimento da comunicação público e estatal	a) o compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas nos campos de transparência, prestação de contas, escuta e participação social, governo aberto, acesso e acessibilidade de dados e informações.

Fonte: Elaboração própria com base no Protocolo de Intenções do Consórcio Nordeste (2019)

Vale ressaltar que, para o cumprimento de suas finalidade e alcance de suas metas de desempenho, foi autorizado ao Consórcio Nordeste a prerrogativa de outorgar a concessão, a permissão e a autorização de serviços públicos, bem como exercer as competências de planejamento, regulação, fiscalização ou o modelo de prestação dos serviços públicos quando autorizado pela Assembleia Geral em conformidade com o contrato de programa (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

De acordo com Clementino (2019, p. 169), os objetivos do Consórcio Nordeste estão alinhados com a ideia de desenvolvimento regional sustentável e em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) apresentado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em maio de 2019, a todos os governadores da sua área de atuação, com o intuito de promover uma ampla discussão acerca dos programas e projetos prioritários para a região e compor uma agenda a ser debatida e aprovada nos encontros do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel).

Dessa forma, apesar das relações pouco amistosas que havia entre os governos estaduais da região Nordeste e o governo central, é possível perceber que no início do governo do ex-

presidente Jair Bolsonaro, por meio institucional da Sudene, buscou-se a participação e adesão dos governadores para a formulação e aprovação do PRDNE, tendo desdobramentos futuros (CLEMENTINO, 2019, p. 169).

O protocolo de intenções do Consórcio Nordeste previa expressamente, em sua Cláusula 2ª que a partir de sua ratificação por pelo menos a metade dos Estados-membros subscritores, mediante lei, como determina a Lei Federal nº 11.107/2005, o protocolo se converteria em Contrato de Consórcio Público, sendo este, portanto, o ato constitutivo de criação da autarquia interfederativa Consórcio Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

Poderiam ser admitidos como consorciados de forma automática apenas os entes federativos que aprovassem a ratificação em suas casas legislativas no prazo de até dois anos da data da primeira subscrição do instrumento, pois do contrário o ingresso na entidade dependeria de posterior homologação da Assembleia Geral (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

A maioria dos entes federativos participantes do pacto ratificou o protocolo de intenções até julho de 2019, sendo o Estado da Bahia o primeiro deles, em 26 de abril de 2019, por meio da Lei Estadual da Bahia nº14.087 de 26 de abril de 2019, e o Estado de Alagoas o último, ratificando o protocolo de intenções em 21 de novembro de 2019, por meio da Lei Estadual de Alagoas nº 8.196, de 21 de novembro de 2019.

Vale ressaltar que, analisando-se as legislações estaduais que ratificaram o protocolo de intenções para criação do Consórcio Nordeste, todos os Estados consorciados, após intenso debate em suas assembleias legislativas, aprovaram a ratificação do instrumento de forma integral, ou seja, sem reservas ou condições que pudessem implicar em consorciamento parcial ou condicional. As leis estaduais de ratificação do protocolo de intenções do Consórcio Nordeste e suas respectivas datas de entrada em vigo estão sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela n. 03 – Lei estaduais que aprovaram a ratificação do Protocolo de Intenções para criação da autarquia interfederativa Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste

ESTADO	LEI ESTADUAL	DATA ENTRADA EM VIGOR
Alagoas	Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019	22.11.2019
Bahia	Lei nº 14.087, de 26 de abril de 2019	26.04.2019
Ceará	Lei nº 16.874, de 10 de maio 2019.	13.05.2019
Maranhão	Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019	14.05.2019
Paraíba	Lei nº 11.341, de 17 de julho de 2019	24.05.2019
Pernambuco	Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019	29.05.2019
Piauí	Lei nº 7.229, de 11 de julho de 2019	11.07.2019
Rio Grande Do Norte	Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019	18.07.2019
Sergipe	Lei nº 8.536, de 28 de maio de 2019	29.05.2019

Fonte: Elaboração própria com base na legislação pertinente dos Estados consorciados

Na avaliação de Siman (2021), ainda é cedo para afirmar para onde caminha o Consórcio Nordeste, que conta pouco mais de dois anos, e se ele será capaz de manter e consolidar as características de atuação que permitiram sua criação como instituição de cooperação estadual promissora que teve uma importante projeção no cenário internacional, sobretudo no enfrentamento da crise sanitária da COVID 19.

Por seu turno, Clementino (2019, p. 170) acredita que o ensaio social-desenvolvimentista no espaço regional encontra dificuldades em estabelecer um projeto para o Nordeste do Brasil, o que justifica a associação em consórcio dos estados dessa região. Entretanto, a autora compreende que o êxito da iniciativa do Consórcio Nordeste encontra amparo nos seguintes elementos (CLEMENTINO, 2019, p. 170):

i) na existência de uma identidade regional solidamente construída; ii) em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; iii) em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; iv) em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e v) em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

O Consórcio Nordeste tem buscado alternativas para alcançar os objetivos, inclusive por meio do estabelecimento de relações internacionais diretas com governos de outros países e entidades privadas para atrair investimentos para a região, como ocorreu em novembro de 2019 quando os governadores dos Estados associados realizaram uma visita à Europa para dialogar sobre investimentos e parcerias público-privadas, em especial nas áreas de energia renovável e turismo (BROM; GRIN, 2021, p. 31).

De acordo com Siman (2021), há previsão de se construir acordos de integração energética e atração de investimentos em educação e outras áreas no Nordeste, por meio de alianças e cooperação com a França, Alemanha e Itália, assim como há no plano interno um objetivo se adotar políticas públicas comuns, como já ocorreu nas áreas de segurança pública e agricultura familiar.

3.1.2 Estrutura de governança de Consórcio Nordeste

Em julho de 2019 houve um encontro dos governadores do Nordeste na capital federal, que contou com a participação os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para debater uma pauta de reivindicações que em grande parte já havia sido expressa na “Carta

dos Governadores do Nordeste”, de 14 de março de 2019, data da assinatura do protocolo de intenções do Consórcio Nordeste, destacando-se entre os pontos de discordância com o governo federal o texto proposto para a reforma da previdência social.

Nesta oportunidade, o Consórcio Nordeste já havia estado formalmente criado na medida em que oito dos nove Estados já tinham ratificado por meio de lei o protocolo de intenções e o convertido em Contrato de Consórcio Público, na forma que estabelecida pela Lei Federal nº 11.107/2005. Assim, durante da reunião dos representantes dos entes consorciados, foi aprovado em assembleia e assinado o Estatuto Social do Consórcio Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

O Estatuto Social aprovado confirma que o Consórcio Nordeste foi criado como associação pública e, portanto, é pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica que integra a Administração Indireta de cada ente federativo que o compõe (artigo 1º) (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

A estrutura organizacional e o funcionamento do Consórcio Nordeste estão estabelecidos tanto no Contrato de Consórcio Público quanto no Estatuto Social, no Título II destes instrumentos normativos internos da entidade. Sua estrutura de governança é colegiada, sendo a Assembleia Geral o órgão deliberativo máximo do consórcio e a atuação dos Estados se dá com paridade de representação, o que impõe a necessidade de construir consensos em torno das ações tomadas em conjunto, respeitando a autonomia federativa e questões mais específicas inerentes a cada membro (CONSÓRCIO NORDESTE, 2023).

O organograma abaixo sintetiza a estrutura de governança estabelecida no Estatuto Social do Consórcio Nordeste:

Gráfico n. 03 – Organograma da estrutura de governança do Consórcio Nordeste

GOVERNANÇA



Fonte: Consórcio Nordeste (2023)

Os órgãos previstos nos normativos internos da entidade e que têm seu funcionamento regulado no Estatuto Social são a Assembleia Geral, a Presidência, a Secretaria Executiva e o Conselho Consultivo, mas o instrumento de Contrato do Consórcio Nordeste possibilitou a criação e o funcionamento de outros órgãos, como o Conselho de Administração, as Câmaras Temáticas, a Ouvidoria e a Câmara de Regulação, por meio de alteração estatutária, para melhor adequação da estrutura organizacional, desde que não implique no aumento de gastos com despesas de pessoal¹⁶³ (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

Conforme foi evidenciado, a Assembleia Geral é a instância máxima da entidade. Trata-se de um órgão colegiado com funções deliberativas, composto por representantes dos Estados-membros consorciados, especificamente pelos governadores ou vice-governadores,¹⁶⁴ que se reúnem ordinariamente ao menos três vezes a cada ano, além das eventuais reuniões extraordinárias, tendo cada Estado direito a um voto nas assembleias¹⁶⁵ que deve ser público, nominal e aberto, caso não haja disposição em contrário no Estatuto Social a depender da matéria¹⁶⁶ (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

A Assembleia Geral possui inúmeras atribuições estatutária, dentre as quais destaca-se a eleição do Presidente do consórcio para exercício do mandato por um ano, permitida uma reeleição, aprovação de estatutos e suas alterações, deliberação sobre a destituição de membros do Conselho de Administração, exclusão de um ente federativo da associação pública, aprovação dos orçamentos e programa anual de trabalho, entre outras, e suas decisões são tomadas por maioria de, pelo menos, metade mais um dos votos dos presentes nas assembleias de deliberações do órgão, salvo quando o Estatuto excepcionar a regra (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

O Presidente do consórcio, além de ser o representante legal da entidade é também o ordenador das despesas, responsável pela prestação de contas da entidade. Já o Conselho de Administração que é uma instância deliberativa intermediária com competências delegadas pela Assembleia Geral, composta por três membros, quais sejam, o titular da Secretaria Executiva, que preside o órgão colegiado, e mais dois representantes indicados pelos Estados na

¹⁶³ Cf. Parágrafo único, da Cláusula 13ª, do Contrato de Consórcio Público, que trata dos órgãos do Consórcio Nordeste.

¹⁶⁴ Cf. §§ 1º a 3º da Cláusula 14ª, do Contrato de Consórcio Público, os vice-governadores têm a prerrogativa de participar de todas as reuniões do Consórcio Nordeste, inclusive com direito a voz, assumindo a representação em caso de ausência do titular, mas é vedado que servidores do consórcio, ainda que cedidos à entidade, possam exercer a representação de um ente na Assembleia Geral.

¹⁶⁵ A exceção fica a cargo do Presidente do Consórcio, que só votará nas assembleias para desempatar ou em casos de eleições, destituições ou ainda quando a deliberação exigir *quorum* qualificado, em conformidade com o disposto no § 2º da Cláusula 16ª, do Contrato de Consórcio Público.

¹⁶⁶ Como exemplo, cita-se a eleição para Presidente da entidade, que se faz por voto secreto, conforme disposto na Cláusula 21ª, § 1º, do Contrato de Consórcio Público.

Assembleia Geral (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

Por seu turno, a Secretaria Executiva presta serviços de assessoramento ao Presidente do consórcio, podendo inclusive exercer por delegação algumas atribuições de competência da presidência, sendo responsável ainda pela gestão patrimonial, financeira e operacional das unidades administrativas que integram a organização, assessoria jurídica¹⁶⁷, e tem a função de secretariar as reuniões da Assembleia Geral (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019a).

Na visão de Brom e Grin (2021, p. 34), a estrutura de governança do Consórcio Nordeste é bastante enxuta, simples e reduzida, mas eles destacam a existência de outros órgãos colegiados internos muito relevantes para o funcionamento do consórcio, como o Fórum de Procuradores do Nordeste, presidido pelo Procuradoria Geral do estado líder, e as Câmaras Temáticas que são órgãos consultivos com a missão de ampliar as redes colaborativas entre os Estados e desenvolver políticas públicas.

O corpo funcional do Consórcio Nordeste é composto apenas por empregados comissionados, sendo um Secretário Executivo e nove Analistas Técnicos¹⁶⁸ e suas remunerações observam o limite imposto ao funcionalismo público pelo teto constitucional¹⁶⁹ (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

A tabela abaixo, extraída do Relatório de Gestão 2019 do Consórcio Nordeste, apresenta a distribuição de pessoal na estrutura funcional.

Tabela n. 04 – Estrutura organizacional – Organograma funcional do Consórcio Nordeste

ÓRGÃO	
ASSEMBLEIA GERAL	
PRESIDÊNCIA	
SECRETARIA EXECUTIVA	
CONSELHO CONSULTIVO	
CORPO FUNCIONAL	QUANTIDADE DE EMPREGADOS PÚBLICOS
SECRETÁRIO EXECUTIVO	01
ANALISTA TÉCNICO / CHEFE DE GABINETE	01
ANALISTA TÉCNICO / SUBSECRETÁRIO DE PROGRAMA	04
ANALISTA TÉCNICO / DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO	01
ANALISTA TÉCNICO / GERENTE ADMINISTRATIVO	01
ANALISTA TÉCNICO / GERENTE FINANCEIRO	01

Fonte: Relatório de Gestão 2019 do Consórcio Nordeste (2019)

¹⁶⁷ De acordo com Brom e Grin (2021, p. 33), “(...) a estrutura jurídica e administrativa que dará suporte ao Consórcio será a do Estado Líder.”

¹⁶⁸ Cf. Anexo I do Contrato de Consórcio Público.

¹⁶⁹ Cf. Art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

Embora seja pequena a estrutura funcional, cabe a ressalva de que o Contrato de Consórcio Público assim como o Estatuto Social da entidade possui previsão de que a entidade poderá contratar empregados públicos, pelo regime celetista, por prazo determinado - neste caso, apenas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público - ou indeterminado, cuja investidura no cargo se dará mediante prévia aprovação em concurso público (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b).

Além disso, cumpre destacar que a Resolução nº 05/2020 do Consórcio Nordeste instituiu o Comitê Científico de apoio ao combate da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Consórcio Nordeste. Trata-se de uma frente técnico-científica, formada por formado por médicos e outros especialistas, que foi criada para o monitorar e acompanhar a evolução e os impactos da pandemia do coronavírus nos territórios abrangidos pelo consórcio, uma vez que todos os Estados associados já haviam criado seus comitês estaduais e a iniciativa possibilitava a obtenção de uma visão mais sistêmica para enfrentamento do problema, além do compartilhamento de informações, orientações e aprendizagens na tentativa de mitigar a situação gerada pela crise sanitária (SANTANA; VERAS; ALMEIDA; PEREZ, 2022).

Todas estes elementos demonstram que o Consórcio Nordeste foi pensado para atuar como uma ferramenta de construção de ações colaborativas e de consensos no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, para ampliar a capacidade de atuação dos Estados associados no desenvolvimento de políticas públicas conjuntas, realização de contratações públicas compartilhadas, atração de investimentos em bloco para a região, prestação de serviços públicos comuns à população e melhoria de suas capacidades de regulação e fiscalização.

3.2 Atuação do Consórcio Nordeste no âmbito regional

A análise da atuação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) e do desenvolvimento das ações que foram implementadas nos primeiros anos da instituição, tem por base as informações dos Relatórios de Gestão de 2019 a 2021¹⁷⁰, o Relatório de Boas Práticas em Políticas Públicas – Gestão Ambiental, os Boletins do Comitê Científico, Atos Normativos e Acordos de Cooperação Técnica.

Notadamente, após sua criação o Consórcio Nordeste ganhou destaque na imprensa nacional e estrangeira por sua atuação no combate à pandemia do Coronavírus, inclusive com algumas repercussões negativas envolvendo a compra de respiradores e um acordo fechado com

¹⁷⁰ Até o fechamento deste estudo, o relatório de gestão do exercício de 2022 não estava disponível para consulta.

a Rússia pela compra de doses da vacina Sputnik V, que acabou não se concretizando. No entanto, o escopo de atuação do Consórcio Nordeste é muito mais amplo, tendo a entidade desenvolvido seu trabalho por meio de quinze Câmaras Temáticas até o final do ano de 2021.

A criação das Câmaras Temáticas possibilitou o desenvolvimento de trabalhos técnicos e de articulação política que deram concretude à experiência cooperativa do Consórcio Nordeste, ao reunir gestores públicos especialistas em diferentes áreas de governo para partilhar experiências, desenvolver propostas e projetos conjuntos e apresentar soluções integradas para o desenvolvimento da região (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022, p. 13-21).

A tabela abaixo apresenta sinteticamente as principais atividades e ações desenvolvidas pelo Consórcio Nordeste até o ano de 2021.

Tabela n. 05 – Principais atividades e ações desenvolvidas pelo Consórcio Nordeste até o ano de 2021

ATIVIDADE	RESULTADOS
Compra conjunta de medicamentos para hospitais públicos dos Estados, em 2019	A primeira compra conjunta gerou uma economia aos Estados do nordeste de R\$ 48 milhões sobre o valor estimado, o que corresponde a aproximadamente 30% de redução nos preços.
Criação da Plataforma de Investimentos no âmbito do Consórcio Nordeste, em 2020	Inovou com modelo de gestão para projetos coletivos e possibilitou a concretização de vários convênios com instituições de crédito, tendo articulado o acesso dos Estados a R\$ 1,35 bilhão de investimentos em projetos com impacto social.
Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, em 2020	Possibilitou adoção de medidas coordenadas de combate à pandemia de COVID-19 entre os Estados, desenvolveu ações e políticas públicas intersetoriais e integradas, fomentou redes de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico e criou a brigada emergencial para ampliar o contingente de profissionais durante a crise sanitária, entre outros.
Criação do Programa Alimentos Saudáveis, em julho de 2020	Expansão do crédito para a agricultura familiar, chegando à estimativa de R\$ 50 milhões em 2022, para garantia da segurança alimentar, combate a pobreza, manutenção das famílias no campo e desenvolvimento sustentável.
Parceria para criação do Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar no Nordeste (SIRAF-NE), em 2021	Ampliação da participação de agricultores familiares no processo de compras governamentais e disponibilização de seus produtos a outros mercados.
Criação das Câmaras Temáticas, em 2021	Instrumento de democratização de políticas públicas regionais.

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019 - 2021 (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022)

A seguir, são apresentadas as Câmaras Temáticas do Consórcio Nordeste e suas principais realizações.

Tabela n. 06 – Câmaras Temáticas do Consórcio Nordeste e suas principais realizações.

CÂMARA TEMÁTICA	DATA DE LANÇAMENTO	RESULTADOS
1. Agricultura familiar	01.02.2021	Parceria com o Banco de Brasília (BRB); articulação da Rede Nordestina de Assistência Técnica e Extensão Rural (Rede ATER-NE); e assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).
2. Assistência social	04.03.2021	Apoio técnico qualificado às Cidades Nordestinas, considerando suas demandas prioritárias e potencialidades; diagnóstico de territórios e públicos a serem priorizados com definição de plano integrado; captação de projetos e recursos para as cidades visando investimento social de impacto e o aprimoramento de políticas públicas; cooperação com universidades, organizações, fundos de investimento em pesquisa e inovação social e tecnológica; apoio a projetos transformadores e de impacto, por meio de indicadores e ações junto aos Laboratórios de Inovação Social; Programa Nordeste Acolhe que atende órfãos da Covid-19; criação de um Cartão Alimentação em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) para garantir a provisão de alimentos a famílias do Nordeste em situação de vulnerabilidade, entre outros.
3. Saúde	04.03.2021	Se tornou parceiro público no desenvolvimento da Plataforma Eletrônica da Saúde (iPES), permitindo aos Estados a implementação de tecnologias e do Registro Eletrônico de Saúde; apoio aos programas de vacinação e enfrentamento da pandemia do Coronavírus.
4. Gestão pública e inovação tecnológica	04.03.2021	Criação do Banco de Boas Práticas, com três projetos integradores nas áreas de compartilhamento, transparência, transformação digital dos governos estaduais e prioridade para a experiência dos usuários dos serviços públicos.
5. Arranjos público-privados	04.03.2021	Parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Cisco Systems para elaboração de um estudo de análise do cenário da conectividade e cobertura de internet na região Nordeste; Parceria com a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar) para o desenvolvimento geração de energia solar na região.
6. Meio ambiente	04.03.2021	Elaboração do Plano de Ações Integradas para o meio Ambiente no Nordeste, com a criação do Fundo Ambiental do Nordeste e o pagamento por serviços ambientais, restauração florestal etc.; mapeamento da política ambiental do Nordeste.
7. Segurança pública	08.04.2021	Fortalecimento dos sistemas de inteligência de segurança pública; organização de uma força integrada de combate à violência; encaminhamento de propostas e diretrizes de segurança pública aos governos estaduais.
8. Educação	25.05.2021	Participou do pacto nacional pelo retorno das aulas presenciais; firmou parceria de colaboração mútua com a Unicef para implementação de iniciativas

		educacionais do organismo internacional, apoiando a mobilização dos Municípios para participarem da nova edição do selo Unicef e as ações de Busca Ativa Escolar.
9. Turismo	25.05.2021	Pretende-se construir conjuntamente um levantamento de dados e informações que deverão nortear a atuação tanto em bloco como dos estados individualmente no setor de turismo; apresentação de proposta a representantes da França para realização de um Road Show em território francês; elaboração do projeto Desenvolvimento Sustentável do território da Rota das Emoções.
10. Energias	25.05.2021	Coordenação das negociações conjuntas dos Estados com a Gaspetro e BNDES e interação com o CADE e outras entidades frente ao anúncio da Petrobras de vender suas participações nas distribuidoras de gás natural da região.
11. Esgotamento sanitário e abastecimento de água	04.10.2021	Participação em conjunto com a Plataforma de Investimentos do Consórcio Nordeste e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), para implantação do Escritório de projetos (ação não concretizada em 2021).
12. Cultura	13.09.2021	Acompanhamento dos impactos da pandemia de COVID-19 no setor da cultura; atuação política para liberação dos recursos da Lei Aldir Blanc.
13. Ciência e fomento ao conhecimento	13.09.2021	Articulação com universidades do Nordeste e centros de pesquisa para assessoramento do Consórcio Nordeste na criação e implementação do Observatório do Nordeste.
14. Infraestrutura e investimentos	13.09.2021	Desenvolveu plano de trabalho nas áreas de infraestrutura social (moradia, educação, mobilidade, saneamento etc.), infraestrutura econômica (energia, telecomunicações etc.), compartilhamento de boas práticas e aspectos institucionais e regulatórios.
15. Comunicação Pública	05.10.2021	Estreia na televisão do programa de entrevistas com personalidades nordestinas, chamado Giro Nordeste, que é transmitido para redes de emissoras de rádio de todo país, a partir do Maranhão.

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019 - 2021 (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022)

Ainda sobre a atuação do Consórcio Nordeste, houve estímulo para criação de diversos Fóruns de Secretários Estaduais. No âmbito da assistência social, por exemplo, houve a construção de um Pacto Social pelo Nordeste durante a realização de desses fóruns, que resultou em um diagnóstico apontando que a redução nas concessões de novos benefícios do Programa Bolsa Família, feita pelo governo federal, atingiu mais de 400 mil benefícios na região Nordeste, de um total de mais de 1 milhão de cortes, bem como o Nordeste teve apenas 3% dos novos pedidos concedidos, ao passo que as regiões Sul e Sudeste obtiveram aproximadamente 75% das novas concessões, o que acabou levando a novos embates entre o Consórcio e o governo central, tendo inclusive o Ministério Público Federal encaminhado ofício ao Ministério

da Cidadania para apresentar explicações sobre os critérios utilizados para o corte, tomando-se por base o levantamento realizado no âmbito do Consórcio Nordeste. (ROSSI; SILVA, 2020).

Por sua vez, o Comitê Científico de apoio ao combate da pandemia do novo coronavírus divulgou vinte e quatro boletins com orientações aos Estados nordestinos, além de comunicados e notas oficiais durante sua atuação no período pandêmico, bem como realizou contratações públicas conjuntas, através do Consórcio Nordeste, de bens e serviços voltados a estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados e firmou convênios de cooperação técnica e financeira entre os Estados consorciados (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022).

Um dos momentos mais críticos da atuação do Consórcio Nordeste está relacionado à compra de 450 respiradores (ventiladores Drager EVITA e Drager SAVINA), no valor de cerca de R\$ 47 milhões, que não foram entregues, resultado em uma ação no Superior Tribunal de Justiça (STJ) que autorizou a Polícia federal a cumprir 14 mandados de busca e apreensão contra empresários, laranjas e lobistas envolvidos no suposto esquema, entre outras medidas judiciais.

Houve o ajuizamento pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia (o líder do Consórcio Nordeste na época era o Estado da Bahia, presidido pelo governador Rui Costa) na 5ª Vara da Fazenda Pública, sob o nº 8053738-45.2020.8.05.0001, e a abertura de um processo disciplinar para apurar irregularidades decorrentes do descumprimento de obrigações contratuais. Do total desembolsado pelo consórcio foi recuperado o valor de R\$ 40.638.240,00 (quarenta milhões e seiscentos e trinta e oito mil e duzentos e quarenta reais) (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022).

A aquisição dos 450 ventiladores pulmonares estava contemplada tanto no Contrato de Rateio do Consórcio quanto no Termo de Cooperação celebrados entre os entes associados, cujos equipamentos estavam segmentados entre os Estados-membros conforme modelos dispostos na tabela abaixo (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022).

Tabela n. 07 – Compra compartilhada de respiradores pelo Consórcio Nordeste – Segmentação entre os Estados por modelo.

ESTADO CONSORCIADO	MODELO DO RESPIRADOR		TOTAL
	Drager EVITA	Drager SAVINA	
ALAGOAS	30	20	50
BAHIA		25	25
CEARÁ	50		50
MARANHÃO	40		40
PARAÍBA		75	75
PERNAMBUCO	80		80
PIAUÍ	50	50	100

SERGIPE		30	30
TOTAL	250	200	450

Fonte: Informações prestadas pelo Consórcio Nordeste no Processo nº 019.12792.2020.0051580-66

Por fim, no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, houve também uma série de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no período pandêmico que, embora bastante questionáveis em alguns casos, acabaram por prestigiar a autonomia dos entes federados. Uma delas, diz respeito ao reconhecimento da competência concorrente de Estados, DF, Municípios e União no combate à Covid-19, cujo entendimento constitucional adotado pela Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 foi no sentido de que as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus não afastavam a competência concorrente nem os atos normativos e administrativos pelos tomados pelos demais entes da Federação (BRASIL, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, o federalismo tem passado por mudanças em todo o mundo, inclusive no Brasil. Neste estudo foi possível apontar as sucessivas transformações do federalismo como modelo de organização política que divide o poder entre uma autoridade central e várias autoridades regionais e até locais, como se observa no caso do federalismo brasileiro, de modo que cada esfera de governo guarda uma parcela de competência própria exercida em seus respectivos territórios.

Essas mudanças demonstram que estamos diante de um sistema de organização política dos Estados modernos por demais dinâmico, intrinsecamente ligado ao ideário democrático, que não encontra uma fórmula única aplicável a todos casos, mas possui a capacidade de se moldar às características políticas de repartição de poder de cada país.

Nos Estados Unidos, nação que se tornou um farol do federalismo para o mundo, o principal vetor de mudança quanto ao alcance das normas e competências constitucionais foi e ainda tem sido, indubitavelmente, a jurisprudência de sua Corte Constitucional, que gradativamente promoveram o abandono o modelo de federalismo *dual*, reduzindo a autonomia dos Estados em matérias originalmente reservadas exclusivamente a eles, e abriu caminho para a crescente centralização de poder em torno do governo federal.

A partir da interpretação constitucional dada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América ao longo de sua história percebe-se a capacidade de adaptabilidade do sistema federativo às novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais.

No Brasil, o federalismo teve forte influência da experiência norte-americana, mas ficou demonstrado no estudo que se trata de um processo autônomo que também passou por várias transformações. A Constituição de 1824 estabeleceu um sistema centralizado de governo, no qual as principais decisões eram tomadas pelo Imperador, mas naquele momento o país ainda era um Estado unitário. Foi a partir da Constituição de 1891 que se estabeleceu um sistema federal de governo no Brasil, no qual inicialmente o poder passou a ser dividido entre a União e os Estados, uma vez que os Municípios só alcançaram a estatura de ente federativo com a Constituição de 1988.

Demais disso, ficou evidente que as características do federalismo no Brasil guardam relação direta com o processo de formação histórica do país, considerando sobretudo o papel desempenhado pelas elites políticas, e com a própria geografia brasileira, dada dificuldade de se governar um território tão grande, o que impõe por si só a necessidade de haver descentralização política e a adoção de um sistema federal surge como solução mais apropriada.

Apesar disso, o Brasil vivencia historicamente uma experiência federal com alternância pendular no exercício do poder, sendo ora mais centralizador, ora com repartição de competências mais equilibrada entre os entes federativos. Isto reflete os diversos momentos de instabilidade política que se sucederam no país, sobretudo após a Proclamação da República, evidenciados por uma série de golpes de Estado com instauração de regimes autoritários e processos posteriores de redemocratização.

Evidenciou-se ainda que a tendência crescente à centralização em torno do poder central é um fenômeno que tem se apresentado mesmo em Federações tradicionalmente mais descentralizadas, como Estados Unidos e Suíça, de modo que o Brasil não é uma exceção, ao contrário. Mesmo em períodos mais democráticos e com maior descentralização política o federalismo brasileiro tendenciou à centralização do poder em torno do governo federal.

A Constituição de 1988 buscou trazer soluções para os problemas mais graves do federalismo brasileiro, evidenciados na desigualdade regional e na situação de pobreza a que vem sendo historicamente submetida parte da população brasileira, que não tem acesso a serviços públicos e tão pouco são alcançados pelas políticas públicas estatais.

A descentralização política, administrativa e financeira foi um dos pontos centrais da Constituição de 1988. No entanto, constatou-se no estudo que a organização federativa brasileira desenhada em 1988 veio acompanhada do desequilíbrio fiscal, na medida em que as competências foram ampliadas e redistribuídas entre os entes federativos para se alcançar um Estado de bem-estar social, o que gerou aumentos gradativos das despesas públicas, mas a repartição das receitas arrecadadas não teve proporcionalidade com os encargos assumidos, atingindo especialmente neste aspecto os Estados e Municípios.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu muitas competências comuns a todos os entes para prestação de serviços públicos o que acabou por pressionar ainda mais as unidades subnacionais economicamente mais frágeis e, conseqüentemente, gerou uma relação de dependência das subvenções e transferência federativas de recursos para sua manutenção. Assim, foi possível perceber que embora o federalismo preconize a autonomia dos seus entes, quando há uma relação de dependência econômica entre níveis de governo tem-se em risco o próprio Princípio Federativo.

Ademais, a partir da década de 1990, constatou-se que a União passou a ampliar sua arrecadação tributária por meio de tributos não compartilhados com os demais entes federativos, o que possibilitou a crescente centralização no poder central e o direcionamento das principais políticas públicas, mesmo o país vivenciando um dos seus períodos mais democráticos e de repartição de competências.

Tal como ocorreu com o federalismo estadunidense, as decisões da Corte Constitucional brasileira passaram a repercutir na dinâmica do federalismo do país, em especial a partir da Constituição de 1988 que ampliou as possibilidades de atuação, inclusive aumentando os legitimados para propositura de ações no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

Assim, o estudo apresenta uma preocupação relevante com a forma com que o fenômeno do neoconstitucionalismo tem se revelado no Brasil, pois tem alterado desarrazoadamente as características basilares do federalismo brasileiro, fator que tem sido um grande catalizador do ativismo judicial no país, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, uma vez que avançam com mudanças jurisprudenciais significativas, muitas vezes descoladas do texto legal ou do espírito que o legislador procurou imprimir na norma constitucional.

Compreende-se que a manutenção e o respeito ao Princípio da Separação dos Poderes devem nortear a atuação do Supremo Tribunal Federal, de modo que se possa fortalecer seu papel de intérprete e guardião da Constituição Federal, apto a declarar a nulidade dos atos normativos inconstitucionais, mas sem invadir a competência de outros poderes da República, sob pena de subverter o próprio sistema federal adotado na Constituição de 1988.

Por outro giro, restou demonstrado no estudo que a Constituição de 1988 fez uma clara opção pelo federalismo de cooperação para mitigar a enorme desigualdade socioeconômica e a heterogeneidade existente entre as regiões do país. Verificou-se que historicamente a região Nordeste tem sido uma das mais pobres, apresentando resultados de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento humano abaixo da média brasileira, cujo cenário decorre de múltiplos fatores políticos, sociais, econômicos e de gestão pública.

Uma das alternativas do federalismo de cooperação para essas questões reside nos Consórcios Públicos. A partir de 2005, no contexto da Reforma Administrativa do Estado implementada com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, a Constituição Federal foi emendada e o seu artigo 241 sofreu alteração na redação original, possibilitando a criação dos Consórcios Públicos como mecanismos de cooperação entre entes federativos para gestão associada de serviços públicos.

A partir daí, houve a edição da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que possibilitou a institucionalização dos Consórcios Públicos sob a forma de associação pública, de natureza autárquica e personalidade jurídica de direito público ou ainda como pessoa jurídica de direito privado.

Neste sentido, buscou-se analisar a nova dinâmica dos Consórcios Públicos no federalismo brasileiro, a partir do estudo dos seus marcos legais, descrevendo e analisando em

perspectiva jurídica seus elementos informadores, principais características e condições de possibilidade.

Para contextualização da dinâmica de interação cooperativa por meio dos consórcios públicos e compreensão da prática institucional destes mecanismos federativos, utilizou-se como exemplo o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), vocacionado à prestação de serviços públicos de interesse comum dos Estados-membros da região Nordeste.

No estudo foi possível perceber que há vários efeitos positivos decorrentes da atuação conjunta de entes federativos por meio de um Consórcio Público que ultrapassam a mera ideia de gestão compartilhada de serviços públicos para obtenção de ganhos de economia de escala em ações implementadas de forma coletiva.

Isto porque, a institucionalidade do Consórcio Público permite uma legítima articulação política em bloco, que representa no pacto territorial os interesses comuns de todos os entes associados. Além disso, percebeu-se a partir da análise do Consórcio Nordeste que houve o desenvolvendo uma cultura de planejamento regional, possibilitando a formação de várias iniciativas de democratização do debate público a exemplo dos Fóruns de Secretários Estaduais e Fóruns de Procuradores, entre outros, bem como foi possível fomentar no âmbito do consórcio a criação de Câmaras Temáticas, reunindo agentes públicos e especialistas de diversos setores, de todos os entes consorciados, além de convidados, para discutir, pensar e propor soluções para principais questões de interesse da região.

Em que pese o momento político ter servido de incentivo à criação do Consórcio Nordeste, foi possível perceber que o consórcio já nasceu já nasceu multifinalitário, podendo desenvolver uma gama muito ampla de serviços públicos e assumir papel de destaque e liderança na implementação de políticas públicas regionais, tendo em vista que as ações desenvolvidas até o momento pela entidade ultrapassam a mera questão política eleitoral e ideológica, revelando-se verdadeiramente como uma ferramenta de integração regional típica do federalismo cooperativo.

Deste modo, acredita-se que o enfrentamento conjunto, regionalizado e cooperativo – não competitivo, portanto – dos entes federativos, além de possibilitar que ocorram mudanças importantes nas políticas públicas, também fortalece o Estado Federal brasileiro, ancorando-o cada vez mais em um regime político democrático com estímulos à atuação colaborativa entre os entes federativos, ao aumento da transparência pública, à boa gestão com maior fiscalização e controle dos gastos públicos e à participação concreta dos cidadãos nos negócios públicos, o que resulta em última instância em uma melhor prestação dos serviços públicos à população e

gera desenvolvimento regional.

Por fim, compreende-se que a atuação dos Consórcios Públicos contribui para uma repartição equilibrada do poder no federalismo brasileiro, para a implementação de políticas públicas – sobretudo aquelas vocacionadas ao combate da desigualdade regional, como meio de reduzir as tensões e o desequilíbrio no arranjo federativo nacional –, bem como para a manutenção e fortalecimento permanentemente do Estado Federal, por meio do aprimoramento de seus aspectos colaborativo, coordenativo e cooperativo, ancorados em um regime político democrático que estimule a participação concreta dos cidadãos nos negócios.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 4º ed. rev. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Barões da Federação**. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec -Departamento de Ciência Política, USP, 1988.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O colapso das Constituições do Brasil**: uma reflexão pela democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Epub.

AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 304 a 327

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 248. 2006.

APOLINÁRIO, Marcelo Nunes; COSTA, Victor Ribeiro da. Entre o “faça o que eu digo” e “faça o que eu faço”: uma análise da manipulação entre o ensinado e o decidido pelos Ministros do STF”. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 9, n. 1, p. 201-227, jan./abr. 2022.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, p. 377 a 423.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, nº 2, junho de 2004, p. 17 a 26.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Rev. Direito Práx. Rio de Janeiro**, v. 9, n. 4, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O Federalismo Dualista e Competitivo: A Concepção Norte-Americana e suas Possíveis Influências no Modelo Brasileiro. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, 98, 159-174, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto

Cacais. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAT, Debora. **Metodologia da Pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios públicos: nova sistemática e controle, **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**, nº 1, nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**. 6. ed. atual. até a EC 99/2017. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19**. Brasília: STF, 15/04/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>>. Acesso em: 28/02/2023.

BROM, Guilherme Pestana; GRIN, Eduardo José. **Cooperação Federativa Interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste**. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Fundação Getulio Vargas - FGV. São Paulo: 2021.

BROSCHKE, Jörg. Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo. in: HOFMEISTER, Wilhelm; TUDELA ARANDA, José (editores). **SISTEMAS FEDERALES. Una comparación internacional**. Fundación Konrad Adenauer. Fundación Manuel Giménez Abad. Madrid, 2017. p. 35-61.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06/04/2005, e Decreto nº 6.017, de 17/01/2007)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública: teoria e questões com gabaritos**. 2. ed., rev. Atual, Elsevier, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília: Ipea n. 21, p. 165-174, jan./dez. 2019.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Os Consórcios Públicos e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas**. 2ª Edição – Brasília/DF: CNM, 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste**. Estado da Bahia: Salvador, 11 de julho de 2019a. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf>. Acesso em: 28.02.2023.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Governança**. Brasília: 17 de janeiro de 2023. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governanca/>>. Acesso em: 28.02.2023.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste**. Estado do Maranhão: São Luís, 14 de março de 2019b. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional/>>. Acesso em: 28.02.2023.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de Atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019 - 2021**. Consórcio Nordeste. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%CC%81rio_30Anos_CN.pdf>. Acesso em: 28.02.2023.

CONTARATO, Priscilla Caran; LIMA, Luciana Dias de; LEAL, Rodrigo Mendes. Crise e federalismo: tendências e padrões regionais das receitas e despesas em saúde dos estados brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 24, nº 12, dezembro de 2019, p. 4415 a 26.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. O Poder Judiciário e a qualidade da democracia. Sobre as características de um Judiciário de alta performance e as lides repetitivas como desafio para a eficiência no exercício da jurisdição. Federalismo e Poder Judiciário. Coordenação: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019, p. 53-78.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. Epub.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

DURÃO, Pedro; DURÃO FILHO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos**. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2022.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **EL FEDERALISMO EN AMÉRICA LATINA**. Cuadernos Constitucionales México-centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional, vol. I: Teoria da Constituição; as Constituições do Brasil**. Rio de Janeiro. Revista Forense, 1958.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional: teoria da Constituição: as constituições do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do Projeto de Pesquisa à Banca**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 53 n. 211 jul./set. 2016 p. 199-226.

FRÓES, Rafaelle; CARDOSO, Rafael; BARBOSA, Alex. Governadores do Nordeste assinam no Maranhão documento que cria consórcio entre estados. **G1 MA e TV Mirante**, São Luís, 14/03/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/03/14/governadores-do-nordeste-assinam-no-maranhao-documento-que-cria-consorcio-entre-estados.ghtml>>. Acesso em: 28/10/2022.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GICO JR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. Organização: José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019, p. 37-54.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial: análise comparativa do direito internacional brasileiro e norte-americano**. São Paulo: Almedina, 2019.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; MUNIZ NETO, José Mariano. O CONHECIMENTO CIENTÍFICO E A PESQUISA JURÍDICA: uma proposta metodológica a ser aplicada ao estudo dos consórcios públicos no âmbito do federalismo brasileiro. **Crise democrática e direitos fundamentais**. Curitiba: EDITORA CRV, 2022, p. 531 557.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **A NECESSÁRIA LIMITAÇÃO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL NO BRASIL: Hermenêutica filosófica gadameriana e atuação do Supremo Tribunal Federal**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 254. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa.; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. **O Federalista**. São Paulo: Editora

Russel, 2003.

HENRICHES, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de; CUNHA, Marcus Vinicius. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência**. – 2. ed. – Brasília: CNM, 2020.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3ªed. Minas Gerais, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002a.

HORTA, Raul Machado. **Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2002b.

HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e pacto federativo. **Revista Nº 17**. ABLJ, Rio de Janeiro: ABLJ p. 165-182, 2000. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista17/revista17%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20%E2%80%93%20Constitui%C3%A7%C3%B5es%20Federais%20e%20pacto%20federativo.pdf>>. Acesso em: 28/10/2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em: 02/12/2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 01/12/2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Ed. RT, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer PL 11107 02/2005. **Revista Jurídica**. Presidência da República. Brasília, vol. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/527/520>>. Acesso em: 22/11/2022.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LEITE, Héber Tiburtino. **Federalismo e Consórcios Públicos: O Consórcio Nordeste e o Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

LEVIN, Alexandre. Consórcio público. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-1/consorcio-publico>>. Acesso em: 05/01/2022.

LOPREATO, Francisco Luiz C.. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, janeiro-abril 2022. Epub.

MACEDO, Fernando César de; PEQUENO, Rosangela Dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, vol. 25, nº 3, setembro de 2020, p. 915–939.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

MARANHÃO. Agência de Notícias. “**É histórico**”, dizem governadores sobre criação do **Consórcio Nordeste em São Luís**. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=244174>>. Acesso em: 28/10/2022.

MARANHÃO. Agência de Notícias. **Fórum de Governadores do Nordeste se fortalece e mostra força política**. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=244372>>. Acesso em: 28/10/2022b.

MARANHÃO. Agência de Notícias. **Governadores do Nordeste lançam carta contra redução de gastos em saúde e educação**. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/governadores-do-nordeste-lancam-carta-contrareducao-de-gastos-em-saude-e-educacao/>>. Acesso em: 28/10/2022c.

MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Epub.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. - atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16º ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Livro digital (E-pub).

MEZZAROBIA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Paidéia).

MORAES FILHO, José Filomeno de. A separação de poderes no Brasil. **Políticas Públicas e Sociedade**. Fortaleza: UECE, 2001-. Semestral. Conteúdo: ano 1, n. 1, p. 37-45, jan/jun, 2001.

MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. **Federalismo (s)em juízo**. Coordenação Fernando Facury Scaff [et al.]. 1º ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 193-226.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Editora

Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. **A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal**. Estudo Março/2011 - Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 275, agosto de 2017, p. 125–154.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Brasília: Organização das Nações Unidas. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em: 05/02/2023.

PONTE, Marcelo Dias. As origens históricas do federalismo cooperativo e a necessidade de sua efetivação no Brasil em prol do Desenvolvimento equilibrado e bem-estar social. **História do direito**. Organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Giordano Bruno Soares Roberto, Gustavo Silveira Siqueira, Ricardo Marcelo Fonseca. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 272-288. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d3ddedd999aa150f>>. Acesso em: 30/11/2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946. v. I (art. 1º -36)**. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947. p. 349.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. A filosofia do controle concentrado de constitucionalidade das leis na ordem jurídica brasileira pós-88. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: a. 36 n. 143 jul./set. 1999. p. 313-320.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 11-23.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismos e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **O controle concentrado de constitucionalidade das leis no Brasil: filosofia e dimensões jurídico-políticas**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000. p. 99-114.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; ALENCAR, Sahid Sekeff Simão. Evolução interpretativa

da Suprema Corte dos Estados Unidos da América entre os anos de 1803 e 1954. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**. Porto Alegre: v. 4. n. 2. p. 44 – 65. Jul/Dez. 2018.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; PINHEIRO, Rossana Barros; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org). Novos mecanismos de controle do poder político e impacto regional do processo de integração supranacional. **Direito e instituições do sistema de justiça**. São Luís: EDUFMA, p. 13–57, 2015.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. Pela mão do devido processo legal substancial: a Suprema CORTE e a consolidação do constitucionalismo laissez-faire. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**. Curitiba: v. 2. n. 2. p. 1085 – 1107. Jul/Dez. 2016.

REAGAN, Ronald Wilson. Farewell Address to the Nation. **RONALD REAGAN Presidential Library & Museum**. 11 de janeiro de 1989. Disponível em: <<https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/farewell-address-nation>>. Acesso em: 03/11/2022.

REALE, Miguel. **Crise do capitalismo e crise do Estado**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000. (Série Livre Pensar)

REZENDE, Fernando. **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, junho de 2005, p. 9–27.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. Espaço e Economia, n. 18, 2020, posto online no dia 22 abril 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776#quotation>>. Acesso em: 28.02.2023.

SANTANA, Luciana; VERAS, Vitor Eduardo; ALMEIDA, Helga; PEREZ, Olívia Cristina. O Consórcio Nordeste no combate à Covid-191. **Conferência: 44º Encontro Anual da ANPOCS, 2020**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/357601655_O_Consorcio_Nordeste_no_combate_a_Covid-191>. Acesso em: 19.02.2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei n.º 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Revista De Administração Municipal - Municípios – IBAM**. Rio de Janeiro, ano 52, nº 262, abril/maio/junho de 2007, p. 37–55.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed., Revista e Atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 45, de 8.12.2004, Publicada em 31.12.2004). São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; GUEDES, Dyeggo Rocha. Reforma tributária no Brasil: por onde começar? **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, vol. 42, nº Especial 3, novembro de 2018, p. 212–25.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. **Federalismo (s)em juízo**. Coordenação Fernando Facury Scaff [et al.]. 1º ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 477-509.

SIMAN, Tainá. Consórcio Nordeste: regionalismo subnacional e diplomacia científica. Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). São Paulo, 13 de abril de 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica/>. Acesso em: 18.02.2023.

SCHWARZT, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual**. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária Ltda. 1984.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública** v. 26, n. 3, p. 15-35, 1992.

SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil. In: XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 1998, Caxambu. **XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**, 1998. v. 1, p. 3.

SOUZA, Celina. La ingeniería política del federalismo en Brasil. in: HOFMEISTER, Wilhelm; TUDELA ARANDA, José (editores). **SISTEMAS FEDERALES**. Una comparación internacional. Fundación Konrad Adenauer. Fundación Manuel Giménez Abad. Madrid, 2017. p. 277-298.

TAVARES, Letícia Antunes. A tendência contemporânea do federalismo no Brasil de acordo com o Supremo Tribunal Federal. In: **Federalismo e Poder Judiciário**. Coordenação: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias**. Estudo Maio/2005 - Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. (Orgs.) **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América [livro eletrônico]**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. **Federalismo (s)em juízo**. Coordenação Fernando Facury Scaff [et al.]. 1º ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 287-332.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF).

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, vol. 55, nº 3, maio de 2021, p. 716–35.

VARSANO, Ricardo. “A Evolução do Sistema Tributário ao longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA/RJ, V. 27, n.º 1, 1997.

UNITED STATES. Constitution (1787). **The Constitution of the United States**. Washington, DC: s. n., 1992. Disponível em: <http://constitutionus.com/>. Acesso em: 28.11.2022.

UNITED STATES. Supreme Court. **McCulloch v. Maryland, 17 US 316 (1819)**. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/#tab-opinion-1918127>>. Acesso em: 28/11/2022.

WATTS, Ronald Lampman. **SISTEMAS FEDERALES COMPARADOS**. Barcelona: Marcial Pons, 2006 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder judiciário: crise, acertos e desacertos**. Tradução: Juarez Tavares. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

ZAHRIN, Zuriana; MOHAMED, Ahmad Martadha. FEDERALISM: A CONCEPTUAL AND THEORITICAL PERSPECTIVE. **International Journal of Law, Government and Communication**, vol. 7, nº 30, dezembro de 2022, p. 225–39.