

Federalismo de Cooperação no Brasil: Consórcios Públicos e a Horizontalização Cooperativa

Leonam Liziero¹

Resumo

O propósito deste texto é apresentar noções acerca do federalismo de cooperação própria do Brasil e seus instrumentos. Inicialmente, o texto versará sobre o aspecto centralizador da federação brasileira, resultado do arranjo estabelecido na Constituição de 1988 que, ao mesmo tempo que manteve ampla autoridade da União sobre os entes subnacionais, não permitiu que eles participassem diretamente da formação de vontade política sobre as alterações significativas que podem vir a prejudicar seus interesses. Em seguida, serão expostas as razões pelas quais o federalismo de cooperação está vinculado ao propósito do Estado Democrático de Direito e também exporemos as distinções propostas pelo autor entre cooperação federativa verticalizada e cooperação federativa horizontalizada, sendo esta última excepcional no sistema federativo brasileiro. Por fim, o texto versará sobre os consórcios, principal instrumento de cooperação horizontalizada previsto pelo sistema federativo brasileiro.

Palavras-chave: Consórcios Públicos; Cooperação Federativa; Estado Federal; Federalismo Brasileiro; Federalismo de Cooperação.

Introdução

A forma de Estado federal foi mantida na Constituição de 1988 como modo de busca por centralização e reafirmação das liberdades no projeto do novo Estado brasileiro após os anos sob a égide do autoritarismo da ditadura militar. Ainda

1 Professor Doutor de Introdução ao Direito da UEPB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ, com pós-doutorado em Direito pela UFRJ. Pesquisador das áreas de Federalismo e Teoria do Direito. E-mail: leonamliziero@gmail.com.

que com características próprias da organização política brasileira, seria esperado um Estado federal com um sistema mais descentralizado do que o anterior.

Apesar da tradição federalista no Brasil, a Constituição da República de 1988 gera um federalismo centralizador por meio de sua estruturação, de modo diverso do que almejavam os Constituintes. Assim, a hipertrofia da União ainda remete a um passado marcado pelo autoritarismo, mas de desenvolvimento econômico e social protagonizado pelo governo federal. Portanto, no federalismo brasileiro há algumas características de unitarismo, ainda que geradas mais pelo Direito Constitucional centralizador do que pelo federalismo enquanto fenômeno sociopolítico.

No intuito de concretização de um Estado Democrático de Direito, conforme o artigo inicial da Constituição, o texto prevê instrumentos de cooperação federativa de modo a prover efetividade às políticas públicas, necessárias para o cumprimento dos direitos sociais. Além disso, o próprio sistema de repartições de competências, que prevê competências administrativas e legislativas compartilhadas entre os entes federativos, pressupõe um comportamento integrado e cooperativo, normalmente com o ente mais geral (a União) com o protagonismo de formulação e financiamento, condicionando os entes subnacionais na execução de suas políticas.

A Reforma Gerencial dos anos 1990, porém, criou no texto constitucional o instituto dos consórcios públicos, com o intuito de descentralizar os serviços públicos, por meio da formação associativa entre Municípios e entre Estados. Os consórcios, quando com personalidade de direito público, são uma autarquia interfederativa de gestão associada entre os entes participantes e permitem o estímulo do federalismo de cooperação de modo horizontalizado, o que pode representar uma exceção na cultura centralizadora da União.

Cooperação Federativa e seus Instrumentos Constitucionais

Em muitos textos sobre federalismo, é comum a diferenciação entre federalismo de competição e federalismo de cooperação. Com exceção do que ocorre com poucas federações atualmente, o federalismo é normalmente mais cooperativo do que competitivo e o Direito Constitucional das federações expressa esse propósito de cooperação enquanto norma. Em si, essa dicotomia entre cooperação e competição em muitas federações não faz sentido, uma vez que ocorrem de modo conjectural e simultaneamente.

A cooperação federativa é a predominante na ordem constitucional brasileira vigente, assim como era na vigência das Constituições anteriores, a partir da Constituição de 1934. Dentre os enormes impactos da Revolução de 1930 está a alteração do sistema de relações federativas.

A federação da Primeira República (1889-1930), cujo referencial normativo máximo era a Constituição de 1891, foi elaborada sob influência da federação estadunidense. O molde feito à sociedade brasileira, com aspectos sociopolíticos tão diferentes dos Estados Unidos, gerou inúmeros problemas de eficácia, ainda que funcionasse para fortalecer oligopólios estaduais. Muitas dessas críticas são conhecidas por terem sido elaboradas por Oliveira Vianna, em especial em seu *O Idealismo da Constituição*, cuja primeira edição é de 1927, ainda durante a República Velha.

A Constituição de 1934 modificou consideravelmente o sistema federativo. Destaco aqui dois motivos: (i) o projeto constitucional de um Estado mais interventivo na economia, inclusive com a previsão de uma Ordem Econômica e Social; (ii) a centralização de poderes na União, sendo esta, a partir de então, o eixo das relações federativas no Brasil.

Dentre as novidades nas relações federativas estavam o compartilhamento de algumas competências administrativas (art. 10) e a competência complementar e suplementar para legislar em alguns assuntos de competência privativa da União (art. 5º, § 3º). Além disso, o art. 9º previa expressamente que União e Estados poderiam celebrar acordos para melhor coordenarem e desenvolverem suas atividades e para uniformização de leis, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade, além de troca de informações. É um dispositivo claramente cooperativo.

Ainda que com algumas diferenças substanciais, sobretudo em relação aos direitos fundamentais e algumas instituições, a federação brasileira desde 1934 não oscilou tanto para a descentralização como era na República Velha. Ainda que as Constituições de 1946 e 1988 sejam mais descentralizadas do que as autoritárias Constituições de 1937, 1967 e 1969, ainda assim mantiveram a União agigantada em relação aos Estados, com o poder federal com o protagonismo do dever de desenvolvimento econômico e social do Brasil. E mesmo após mais de três décadas de vigência da Constituição de 1988, a União permanece hipertrofiada devido a algumas características que impedem os Estados de se protegerem contra alterações que contrariem seus interesses (Liziero; Carvalho, 2018).

O aspecto centralizador presente na Constituição é defendido por Marta Arretche (2012) após extensa pesquisa acerca tanto de sua estrutura federativa

quanto do comportamento das bancadas de senadores em votações em matéria que impactam os Estados. A partir de então, ela formula duas hipóteses de demonstração: a tese da jurisdição e a tese do veto.

De acordo com a tese da jurisdição, os constituintes elaboraram um sistema federativo com grande rol de competências administrativas e legislativas na União e, portanto, com ampla autoridade desta sobre quase todos os assuntos possíveis. Por sua vez, a tese do veto propõe que os Estados possuem limitados mecanismos para se protegerem contra o poder decisório federal (Arretche, 2009, p. 380).

O estudo de Marta Arretche (2012, p. 42) demonstra que algumas reformas legislativas iniciadas nos anos 1990 impactaram na repartição de receitas, no orçamento e na arrecadação tributária dos Estados. De modo correlato, aumentaram o poderio da União no sistema federativo. É possível compreender esse movimento centralizador, segundo a autora, em quatro frentes temáticas distintas de legislações: (i) sobre retenção de receitas, como a Emenda Constitucional (EC nº 3/1993 – retenção de receitas pela União) e a Emenda de Revisão nº 1 (pela instituição do Fundo Social de Emergência – FSE); (ii) sobre tributação dos entes subnacionais, como a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), a Lei Complementar nº 116/2003 (Lei do Imposto sobre serviços – ISS) e a EC nº 39/2002 (contribuição de iluminação pública); (iii) sobre políticas dos entes subnacionais, como a Lei de Licitações, a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Cidade; (iv) sobre gastos dos entes subnacionais, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a EC nº 29/2000 (financiamento do SUS) e a EC nº 53/2006 (Fundeb).

Todas essas medidas legislativas comungam no sentido das duas teses propostas por Arretche: ao mesmo tempo que ampliaram ainda mais o poder da União e diminuíram o dos Estados – a tese da jurisdição – também foram aprovadas porque os Estados não têm como se defender da legislação federal que lhe diminua a autonomia, seja por meio de emendas constitucionais, seja por aprovações de legislação infraconstitucional – a tese do veto.

Dois exemplos recentes da aplicabilidade da tese da jurisdição e da tese do veto para explicar a hipertrofia da União na federação brasileira é a promulgação da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, esta tendo sido amplamente divulgada na imprensa como a medida eleitoreira do governo federal no sentido de forçar a redução do preço dos combustíveis por meio do estabelecimento de um limite de teto para a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) obrigatório aos Estados. Todavia, o próprio Executivo, idealizador da

medida, vetou a compensação, veto este que foi posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional.

O ICMS é exemplo icônico de como a União exerce seu predomínio sobre os Estados de forma chancelada pelo texto constitucional. Ainda que esse tributo em questão seja de competência estadual – o de maior poder arrecadatório –, por ser matéria tributária, a União possui competência para legislar sobre normas gerais acerca da matéria, conforme se infere da leitura do art. 24, I e de seu § 1º. Além do mais, a Constituição atribuiu ao Senado a competência de emitir resolução no sentido de pormenorizar as regulamentações desse imposto nos Estados, como as alíquotas máximas a serem aplicáveis às operações acerca do fato gerador do ICMS. Essa resolução deverá ter iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, sendo o quórum necessário para sua aprovação o de maioria absoluta, como determina o art. 155, § 2º, IV e V.

A Lei Complementar nº 192/2022 estabeleceu nominalmente os combustíveis sobre os quais deverá incidir somente uma vez a cobrança do ICMS: (i) gasolina e etanol anidro combustível; (ii) diesel e biodiesel; (iii) gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural. Além disso, detalha regras de incidência do ICMS e regras gerais a serem aplicáveis a Estados e Municípios. Por sua vez, a Lei Complementar nº 194/2022 considerou combustíveis, gás natural, energia elétrica, transporte coletivo e comunicações como bens essenciais e indispensáveis, bem como proibiu a fixação de alíquotas em patamares superiores ao do que for estabelecido em geral à essencialidade dos bens e serviços, por meio de inclusão de artigos tanto no Código Tributário Nacional quanto na Lei Kandir. Na verdade, em 2022 a Lei proibiu que os Estados instituíam alíquota do ICMS sobre esses bens acima do teto de 17%.

Na prática, essas duas leis complementares limitaram o poder arrecadatório dos Estados – consequentemente, aumentando sua dependência do recebimento de receitas repartidas – e prejudicaram o recebimento de receitas dos Municípios, já que também diminuíram os repasses pelos Estados do que recolhem desse imposto. Essas leis foram possíveis em razão da amplitude de competências da União (tese da jurisdição) e da impossibilidade de os Estados se defenderem contra elas, estando obrigados a aplicá-las (tese do veto).

Apesar da relação controladora entre a União e os demais entes subnacionais (Liziero; Alcântara, 2020), ainda assim é possível identificar formas de cooperação federativa em razão de certas características do texto constitucional que influenciam a prática federativa, como o projeto constitucional de um Estado Democrático de Direito, o sistema de repartição de receitas – que garante

recursos mínimos para a prestação de serviços públicos nos entes federativos mais pobres – e os mecanismos de cooperação vertical e horizontal, com destaque para as regiões metropolitanas e os consórcios públicos.

Estado Democrático de Direito na Constituição: Diretriz Necessária à Cooperação Federativa

O projeto constitucional de um Estado de Direito, com maior intervenção da política na economia, não é inédito de 1988, mas foi nessa Constituição que foi aprimorado, dando mais ênfase ao caráter democrático. No demais, a expressão “Estado Democrático de Direito” que consta em seu art. 1º tem significado complexo, mas no qual estão inseridos elementos como a proteção e garantia de direitos fundamentais – individuais e sociais –, a separação e equilíbrio entre poderes, a primazia da Constituição e o princípio da legalidade. Sua principal tarefa, conforme defende José Afonso da Silva (2007, p. 134), consiste na superação das desigualdades sociais e regionais, bem como na instituição de um regime que seja democrático e que realize justiça social.

Uma característica particular do texto de 1988 é a presença normativa de um grupo de direitos sociais logo após o elenco dos direitos individuais, mas que possuem igual importância para os cidadãos. Ainda que Constituições pretéritas tenham previsões de obrigações do Estado para com a sociedade, a de 1988 estabeleceu legitimamente essas obrigações como direitos fundamentais de prestações positivas do poder público, sendo as políticas públicas seu instrumento de concretização. Estas podem ser compreendidas aqui como o conjunto das atividades dos governos, de forma direta ou delegada, que impactam a vida dos cidadãos (Peters, 1986).

Os direitos fundamentais sociais previstos originalmente no art. 6º foram a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Posteriormente, foram ainda introduzidos como direitos sociais nesse artigo a moradia (pela EC nº 26/2000), a alimentação (pela EC nº 64/2010) e o transporte (pela EC nº 90/2015). Esses direitos sociais são pormenorizados em outros momentos do texto constitucional, sobretudo em seu Título VIII, Da Ordem Social. E justamente no início desse título está uma das novidades mais significativas do Estado Democrático de Direito: a Seguridade Social, formada pela Previdência Social, pela Assistência Social e, mais simbolicamente, pela Saúde.

A Constituição trouxe a proteção à Saúde como obrigação central do Estado, uma vez que se estabelece a universalização de sua prestação para a população de modo integrado e coordenado entre os entes federativos: o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto a partir do art. 198. O sistema único é um claro exemplo de instrumento cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em prol da concretização de um direito social. Pouco tempo após a Constituição, a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) foi promulgada e ao mesmo tempo em que estabeleceu a União com funções mais amplas, como a de financiar e regular as ações dos Estados e Municípios, deu a esses entes a obrigação de planejar e executar os serviços de saúde conforme as diretrizes federais.

O modelo brasileiro de concretização do direito à saúde por meio do SUS, com a análise das disposições constitucionais e infraconstitucionais, consiste na União como encarregada das funções de formulação da Política Nacional de Saúde, de coordenação da execução das ações intergovernamentais e de financiamento. Desse modo, ainda que haja um propósito na descentralização dos serviços de saúde (Arretche, 2007), os governos subnacionais são fortemente dependentes do governo federal, em especial, do Ministério da Saúde.

Em uma primeira vista se infere que: (a) a saúde é obrigação do poder público em todos os níveis federativos; (b) a Constituição determina integração em um sistema único para formulação e execução das políticas de saúde; (c) Estados e Municípios precisam executar tais serviços; e (d) são geralmente dependentes da União tanto em razão de regulamentação quanto de financiamento. Há cooperação federativa aqui, mas ainda assim é baseada na relação de dependência que a maioria dos Estados e Municípios tem da União para executar políticas de saúde. Essa dependência se observa também em muitas outras áreas nas quais a Constituição prevê, em seu art. 23, como competências comuns. Demonstrarei essa relação entre cooperação federativa e direitos sociais com mais dois exemplos: a educação e o meio ambiente.

A descentralização desejável das políticas públicas de educação funciona de modo distinto das políticas da saúde. Diferentemente destas, na educação o principal financiador das políticas não é o governo federal, que desempenha um papel suplementar, de acordo com o que determina o § 1º do art. 211 da Constituição. Enquanto a União deve aplicar no mínimo 18% de sua receita derivada de impostos, inclusive as oriundas de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, Estados e Municípios precisam aplicar 25% (art. 212). Não somente o financiamento, mas também as formulações e as execuções das políticas devem obedecer a um regime colaborativo interfederativo.

Os Estados, de modo prioritário, atuam no ensino fundamental e médio (art. 211, § 2º), enquanto os Municípios devem tutelar prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil (art. 211, § 3º). A União, por sua vez, tem aqui também papel supletivo, mas é a responsável direta pelo sistema federal de ensino e pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais (art. 211, § 1º), tais como as escolas técnicas federais e o Colégio Pedro II (art. 242, § 2º).

A produção de legislação infraconstitucional também deve seguir essas diretrizes cooperativas, porém descentralizada. De fato, a Constituição, talvez em um descuido de legística, é redundante nesse assunto. Estabelece ser de competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV), além de emitir normas gerais (art. 24, § 1º) sobre educação (art. 24, IX). Por sua vez, para legislar sobre educação, desde que não conflitem com normas federais, possuem competência suplementar conforme suas particularidades tanto Estados e o Distrito Federal (art. 24, § 2º) quanto Municípios (art. 30, II), que, nesse caso, também não devem colidir com normas estaduais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) surge justamente na aceleração centralizadora dos anos 1990. De forma bem detalhada, estabelece as obrigações aos Estados e aos Municípios de modo uniforme. E esse é um dentre vários problemas mal resolvidos da cooperação federativa: tratar na formulação e execução das políticas públicas os 26 Estados e os atuais 5569 Municípios como entes nivelados e de condições materiais semelhantes. Nesse caso da educação, uma vez que a União é agigantada em relação aos demais entes subnacionais, mesmo em tese havendo descentralização legislativa, a expansão no conteúdo da lei federal deixa pouca margem para os Estados e Municípios legislarem para atenderem suas especificidades.

De forma semelhante à saúde e à educação, a proteção do meio ambiente é dever compartilhado entre todos os entes federativos (art. 23, III, VI e VII), bem como a competência para legislar para tal finalidade (art. 24, VI e VIII). A cooperação para a defesa do meio ambiente, porém, foi objeto de tutela da Lei Complementar nº 140/2011, até hoje emitida em razão da previsão do parágrafo único do art. 23, segundo o qual leis complementares fixarão normas para a cooperação dos entes federativos em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar a nível nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 prevê, de forma detalhada, um capítulo com artigos sobre instrumentos de cooperação e um capítulo sobre ações de cooperação. Os instrumentos de cooperação previstos na lei são os consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, além da formação de comissões,

fundos públicos, fundos privados e delegações de atribuições e execução de ações administrativas em conformidade com essa própria lei. Por sua vez, as ações de cooperação estão previstas separadamente para a União (art. 7º), para os Estados (art. 8º) e para os Municípios (art. 9º). Um dos principais destaques dessa lei é o aprimoramento do diálogo interfederativo (Brito; Paula, 2022, p. 207) para maior segurança jurídica e eficiência da proteção ambiental.

A nível de legislação infraconstitucional, a Lei Complementar nº 140/2011, aos fins para os quais se destina, é mais restrita do que a Lei de Diretrizes e Bases e a Lei Orgânica da Saúde, porém melhor cumpre seus limites constitucionais de estabelecer normas gerais de cooperação federativa em uma matéria específica (no caso, a ambiental), com papéis bem especificados para cada ente federativo, sem solapar tanto a autonomia legislativa dos entes subnacionais em razão da extensão do conteúdo. Porém, a Lei Complementar nº 140/2011 possui dispositivos que podem restringir a autonomia dos entes subnacionais, em especial dos Municípios (Farias, 2020).

O desafio da proteção, em suas particularidades, também enfrenta o problema de assimetrias do Brasil. Além dos evidentes aspectos socioeconômico e demográfico, os pormenores da proteção ao meio ambiente são necessários tanto em razão do bem protegido (como águas, fauna, flora etc.) quanto do modo de execução da proteção ambiental, já que o Brasil possui seis biomas que demandam cuidados próprios e requerem ações diferentes (o combate ao desmatamento na região amazônica no interior do Estado de Rondônia, por exemplo, é mais complexo do que ação semelhante no cerrado do interior de Minas Gerais).

Em virtude do elevado grau de assimetria nas condições socioeconômicas de Estados e Municípios, o desafio da proteção é mais um entre tantos desencontros entre o federalismo brasileiro (enquanto fenômeno sociopolítico) e o Estado federal brasileiro (enquanto fenômeno jurídico). Ainda assim, a Constituição de 1988 conseguiu avanços no decorrer de sua vigência, com algum estímulo à cooperação federativa horizontalizada, mesmo com o predomínio da cooperação verticalizada, que é o padrão da tradição constitucional brasileira.

Entendo por *cooperação federativa horizontalizada* a prática na qual entes federativos de mesmo nível de generalidade cooperam entre si para atingir objetivos de interesse comum, cujas regras são definidas conjuntamente pelos partícipes, bem como o financiamento das políticas e serviços públicos necessários são por eles rateados. Nesse formato, o poder decisório é dos entes federativos de mesmo nível, sendo que os entes mais gerais atuam subsidiariamente.

Na Alemanha, a cooperação horizontalizada pode se dar por meio das competências compartilhadas (*Gemeinschaftsaufgaben*) e por meio da celebração de convênios (*Vereinbarungen*), conforme a previsão do art. 91 da Lei Fundamental de 1949. Ainda que haja a participação da União, as decisões sobre a cooperação são do Conselho Federal (*Bundesrat*), que de fato tem vinculação com o interesse da *Land* representada. Portanto, há controle e participação efetiva dos entes subnacionais. Também na Alemanha, conforme destaca Gunkicks (2003, p. 68), há a possibilidade de pactos interestaduais que formam um nível de direito comum cooperativo, que não é nem federal nem estadual. O poder federal tem um papel secundário e subsidiário no desenvolvimento de cada uma das *Länder* (Höffe, 2005, p. 155), uma vez que no sistema federativo alemão a ajuda indireta tem prioridade sobre a direta.

Essa não é a tradição do federalismo de cooperação no Brasil. Somente em meados dos anos 1990 surgiram algumas iniciativas que culminaram na Reforma Administrativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Os propósitos da também chamada Reforma Gerencial do Estado foi um marco para viabilizar o Brasil como um Estado Social, destinado a garantir os direitos sociais dos cidadãos e, portanto, acompanhar a tendência da democracia social de muitos países europeus (Bresser-Pereira, 2011). Entre as inovações dessa Reforma, com o propósito de otimizar a eficiência dos serviços públicos, está a modificação do art. 241 da Constituição, que passou a prever a realização de consórcios entre os entes federativos, de mesmo grau ou não. O consórcio é instrumento de cooperação federativa horizontalizada porque não há centro de decisão concentrado em um ente mais geral.

Por sua vez, denomino como *cooperação federativa verticalizada* aquela na qual o ente mais geral institui as regras gerais, ainda que muitas vezes extensas, para elaboração e execução de políticas públicas e demais serviços públicos de interesse comum, bem como decide sobre questões como o orçamento e a receita. Nesse formato, o poder decisório é do ente federativo mais geral, enquanto os menos gerais funcionam quase como executores.

Desde os primórdios da cooperação federativa no Brasil, com o Plano Geral de Viação Nacional de 1934, passando pelas Superintendências de Desenvolvimento da segunda metade do Século XX e pelos Planos de Aceleração de Crescimento 1 e 2, já no Século XXI, a União assume o papel de ente motriz do desenvolvimento social e mantém os entes subnacionais sob seus auspícios para a consecução de seus objetivos.

Um instrumento de cooperação federativa verticalizada, surgido em decorrência do aumento exponencial da população urbana nos grandes centros no século XX no Brasil, foi a região metropolitana. A associação entre Municípios para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns era já possibilidade prevista pela Constituição de 1937. Em sua essência autoritária, esse modo de agrupamento era uma forma de cooperação verticalizada: suas limitações estariam nos fins para os quais fosse criada e aos Estados caberia as condições em que tais agrupamentos poderiam constituir-se, bem como a forma de sua administração. As regiões metropolitanas foram previstas originariamente pelo art. 164 da Constituição de 1967: mediante lei complementar, a União poderia instituí-las em Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, com o propósito da realização de serviços comuns.

Mesmo na Constituição de 1988, as regiões metropolitanas continuam como um instrumento verticalizado, ainda que então tenha sido atribuído aos Estados o poder para sua instituição mediante lei complementar (art. 25, § 3º). A criação das regiões metropolitanas é a única competência legislativa dos Estados que é privativa e não dependente da manifestação de vontade de outro ente federativo.

Tanto os consórcios públicos quanto as regiões metropolitanas são instituições criadas para a gestão associada de serviços públicos comuns a um limitado número de entes federativos. Os consórcios possuem maior maleabilidade em seu modelo e podem envolver entes federativos de diferentes graus. Por sua vez, as regiões metropolitanas são mais restritas em suas formas e no modo como são instituídas, além de somente envolver Municípios.

Os Consórcios Públicos e o Estímulo à Cooperação Horizontalizada

O consórcio é instrumento jurídico que possibilita a formação de uma pessoa jurídica interfederativa, cujo objetivo é promover a integração entre os entes federativos signatários para a formulação, financiamento e execução de serviços públicos em comum. Nesses termos, não podem fazer parte dos consórcios os particulares nem mesmo entidades da Administração Pública Indireta.

Como uma forma de contrato administrativo, os consórcios são distintos dos demais por serem privativos para a Administração Direta da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Podem ser celebrados entre os de mesmo grau (como entre Estados) ou de graus federativos diferentes (como entre Municípios

e um Estado). Afora o mútuo conhecimento, seus objetos e suas finalidades, que são presentes nos contratos administrativos em geral, o consórcio possui um *telos* associativo, já que, em razão de confiança recíproca, reúne entes politicamente autônomos para a consecução de objetivos comuns, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social de suas populações. A previsão do art. 241 da Constituição prescreve o consórcio como instrumento de associação dos entes federativos que em si busca estimular o associativismo entre entes de mesmo grau, diante da tradição da cooperação verticalizada ou da competição entre as unidades federativas.

Para o entendimento sobre as razões desse estímulo, é importante destacar que a redação do art. 241 era completamente diferente no texto original de 1988, uma vez que tratava dos delegados de polícia. A redação original do art. 241 assim era: “Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição”.

Com a Reforma Gerencial realizada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, o art. 241 passou a vigorar com a seguinte redação, que continua até hoje: “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”. A Reforma Gerencial criou no Direito brasileiro o instituto do consórcio público para estimular maior integração entre os entes federativos.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 originalmente foi proposta como a PEC 173/1995. Em sua exposição de motivos, destaca-se aqui a passagem sobre os consórcios: “como disposição geral a ser incluída no texto constitucional e posteriormente regulamentada em lei complementar, prevê-se a adoção de diferentes formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a organização e gestão de funções e serviços” (Câmara dos Deputados, 1998).

As diferentes formas de cooperação mencionadas na norma são instrumentos de associação de modo a impulsionar a cultura associativa horizontalizada entre os entes federativos, diferente da verticalização tradicional do cooperativismo federativo no Brasil. Segundo Moreira Neto (1998), os consórcios públicos são um modo próprio de gestão associada, resultado de um acordo entre entes federativos de mesmo nível para instituir uma associação com o propósito de desempenhar atividades de interesses comuns e cuja competência é compartilhada entre as partes.

O art. 241 previu a necessidade de lei para o estabelecimento de regras detalhadas sobre os consórcios e convênios de cooperação, especialmente em relação aos procedimentos para a celebração do consórcio e sua estruturação. A regulamentação veio somente cerca de sete anos depois, com a emissão da Lei nº 11.107/2005, que dispôs de normas gerais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos com a finalidade de realização de objetivos de interesses comuns. Todavia, ainda por ser bastante genérica, essa lei ainda precisou de um detalhamento normativo para sua execução, o que foi dado pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

A categoria jurídica à qual pertence o consórcio público é inferível a partir do estudo da Lei nº 11.107/2005. O § 1º do art. 1º estabelece que os consórcios públicos ou serão associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado. A depender da opção, a tutela jurídica será um pouco diversa, uma vez que, se o consórcio tiver personalidade jurídica de direito público, integrará ao mesmo tempo a administração indireta de todos os entes federativos que dele participem (conforme previsão do art. 6º, § 1º da mesma lei).

Os consórcios públicos que tenham personalidade de direito público são autarquias interfederativas. A Lei dos Consórcios, além de os regulamentar, complementou também o inciso IV do art. 41 do Código Civil, que previa as autarquias como pessoas jurídicas de direito público interno. A partir da alteração, as associações públicas, ou seja, os consórcios públicos que tenham personalidade de direito público, estão contidas dentro da caracterização de autarquia.

Essa nova modalidade, porém, à época não foi isenta de críticas de alguns administrativistas brasileiros. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005), por exemplo, criticava a ausência de certas previsões na Lei de Consórcios, como o número de leis ratificadoras dos entes federativos que seriam necessárias para que o consórcio adquirisse personalidade jurídica de direito público. Do mesmo modo, Rigolin (2008, p. 96) recomendava que os entes federativos não optassem por essa figura inexecutável. O tempo, porém, mostrou que esses receios não eram tão fundados assim. Ao contrário. Os consórcios estão consolidados como instrumento de cooperação intermunicipal e há alguns anos também como interestadual.

Em setembro de 2015 foi instituído o primeiro consórcio público entre Estados: o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, ou simplesmente Brasil Central, foi celebrado motivado por uma pauta desenvolvimentista que buscava romper com a tradição de cooperativismo federativo verticalizado no Brasil. Os governos dos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rondônia, Tocantins e o do Distrito Federal promoveram uma série

de encontros até a assinatura, pelos seis governadores, do Protocolo de Intenções, instrumento inicial exigido pela Lei de Consórcios. Em seguida, de acordo com o art. 5º da Lei nº 11.107/2005, seria necessária a ratificação mediante leis das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital dos signatários, o que se deu nos meses seguintes e possibilitou a aquisição de personalidade jurídica de direito público a esse consórcio.

Nos anos recentes, outros consórcios foram celebrados no Brasil: o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, composto pelos nove Estados amazônicos; o Consórcio Nordeste, composto pelos nove Estados da Região; e o Consórcio de Integração Sul e Sudeste, composto pelos sete Estados dessas duas Regiões. Todos os Estados brasileiros são partícipes em pelo menos um consórcio público.

Uma vez que os consórcios se formam a partir da vontade conjugada do Executivo e do Legislativo do Estado, de modo distinto das macrorregiões ou das regiões metropolitanas, os entes subnacionais não estão limitados a integrar apenas um consórcio. É o caso do Maranhão, que integra três consórcios interestaduais.

Além de ser um instrumento de cooperação federativa horizontal, o consórcio também contribui para a cultura de integração e regionalização, mesmo que não coincida obrigatoriamente com a divisão das regiões macroeconômicas. As áreas de atuação dos Consórcios Interestaduais (art. 4º, § 1º, II, da Lei 11.107/2005) existentes no Brasil atualmente são contíguas e com entes federativos que possuem similaridade em alguma vocação econômica.

Considerações Finais

Os mecanismos de cooperação federativa no Brasil, embora estabelecidos como meio para a superação das desigualdades regionais e sociais, refletem ainda desafios inerentes a uma estrutura centralizadora que, pelo menos desde 1930, dificulta o pleno exercício de autonomia dos entes subnacionais. O predomínio da cooperação verticalizada, centralizado pela União, evidencia uma tradição normativa que, mesmo com avanços pontuais, mantém os Estados e Municípios em uma posição de dependência política e econômica.

No entanto, consórcios públicos constituem um modelo associativo com potencial significativo para o fortalecimento de um modelo cooperativo horizontalizado. Esses instrumentos, ao permitirem a gestão compartilhada entre os entes subnacionais, representam uma via alternativa de integração federativa. Ainda assim, sua eficiência em promover tais propósitos está condicionada ao reconhecimento político e legislativo de sua importância.

Em conformidade com a Constituição, os consórcios públicos configuram um passo importante rumo à descentralização desejada, mas que devem ser reforçados por práticas normativas e administrativas que fomentem sua adoção. A experiência brasileira, contudo, mostra que a cultura política ainda está fortemente vinculada ao protagonismo da União, o que limita avanços mais ousados em termos de autonomia regional.

A construção de um federalismo de cooperação verdadeiramente equilibrado depende de um compromisso de longo prazo com a regionalização e a valorização das características singulares dos entes federativos. A estruturação de instrumentos como os consórcios, mais do que uma necessidade operacional, é um reflexo do amadurecimento democrático e federativo.

O federalismo de cooperação no Brasil permanece como um campo de tensionamento entre tradição centralizadora e as aspirações democráticas de descentralização. O fortalecimento das práticas cooperativas horizontais, como os consórcios, pode ser entendido como uma manifestação concreta do projeto constitucional de perfazimento de um Estado Democrático de Direito, prescrito pelo texto do artigo inicial da Constituição de 1988.

Referências

- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011.
- BRITO, Felipe Pires Muniz de; PAULA, Frederico Rios. A cooperação entre entes federativos sob a perspectiva da LC nº. 140/2011. In: FARIAS, Talden (org.). *10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas*. Andradina: Meraki, 2022.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada - Emenda Constitucional nº 19, de 1998 - Exposição de Motivos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 22 jul. 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio público na Lei n. 11.107, de 6.4.05. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, 2005.
- FARIAS, Talden. *Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GUNLICKS, Arthur. *The Länder and German federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HÖFFE, Otfried. *A Democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 35-53, 1998.

PETERS, B. Guy. *American public policy: promise and performance*. 10. ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2015.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2007.