

ano 25 – n. 102 | outubro/dezembro – 2025
Belo Horizonte | p. 1-258 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v25i102
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM
CONHECIMENTO

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Assistente editorial: Luísa Freitas

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Revisão: Érico Barboza

Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Entrelaçamento de competências e cooperação federativa: reflexões acerca da concepção jurisprudencial de federalismo cooperativo em tempos de polarização política

Interlocking powers and federative cooperation: thoughts on the jurisprudential conception of cooperative federalism in times of political polarization

Roger Stiefelmann Leal*

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
stiefelm@usp.br
<https://orcid.org/0000-0002-5680-5583>

Recebido/Received: 18.5.2025/May 18th, 2025.

Aprovado/Approved: 21.12.2025/December 21st, 2025.

Resumo: Dentre as características do federalismo cooperativo praticado no Brasil, segundo julgados do Supremo Tribunal Federal, encontra-se o entrelaçamento de competências e atribuições dos entes federativos. Cuidar-se-ia de dinâmica institucional exigida de modo a propiciar grau mais elevado de harmonia ao concerto federativo. De outra parte, tem-se vinculada, em sede doutrinária, a ideia de

Como citar este artigo/*How to cite this article*: LEAL, Roger Stiefelmann. Entrelaçamento de competências e cooperação federativa: reflexões acerca da concepção jurisprudencial de federalismo cooperativo em tempos de polarização política. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 102, p. 161-184, out./dez. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i102.2117.

* Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. *Visiting Scholar* na *Harvard Law School* (2019).

entrelaçamento federativo ao modelo cooperativo de federação praticado, sobretudo, na experiência alemã. O presente estudo, assim, busca identificar elementos que qualificam a compreensão jurisprudencial sobre o referido entrelaçamento e cotejá-la com os aspectos realçados em âmbito teórico-doutrinário. Assim, avalia se o entrelaçamento tem base no livre acordo de vontades entre entes federativos, prestigiando sua autonomia política, ou se assume caráter compulsório, estreitando sua esfera própria de decisão. Ademais, procura analisar reflexos de tal entrelaçamento no âmbito (a) da responsabilidade sobre medidas e ações adotadas sob essa dinâmica e (b) do modo de expressão e concretização do dever de cooperar.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Entrelaçamento de competências. Autonomia federativa. Polarização política. Estado federal.

Abstract: A defining characteristic of cooperative federalism, as construed by Brazil's Supreme Federal Court, lies in the interlocking of powers and responsibilities across various levels of government. This configuration is regarded as a functional requirement for enhancing the cohesion of the federal arrangement. In contrast, scholars and political theorists have associated such interlocking with the cooperative model of federalism exemplified, above all, by the German experience. This article aims to examine how the Brazilian constitutional jurisprudence understands this institutional interlocking dynamics and to contrast it with key theoretical and doctrinal perspectives. Specifically, it investigates whether such federal arrangement is rooted in voluntary intergovernmental agreements that preserve the political autonomy of subnational units, or whether it takes on a mandatory basis that restricts their decision-making authority. The study also explores the implications of this dynamic in two critical domains: (a) the allocation of responsibility for jointly implemented policies and actions, and (b) the normative scope and modes of implementation of the constitutional duty to cooperate.

Keywords: Cooperative federalism. Interlocking powers. Federal autonomy. Political polarization. Federal State.

Sumário: 1 Considerações introdutórias – 2 Cooperação federativa e autonomia política – 3 Cooperação e conflitos federativos – 4 Entrelaçamento necessário no direito brasileiro – 5 A interpretação judicial do entrelaçamento necessário – 6 Cooperação, entrelaçamento e responsabilidade – 7 Federalismo cooperativo e responsabilidade solidária – 8 Entrelaçamento voluntário e dever de cooperar – 9 Considerações finais – Referências

1 Considerações introdutórias

O debate jurisprudencial acerca da repartição de competências entre os entes federativos tem levado o Supremo Tribunal Federal a especificar, cada vez mais, os elementos que compõem o perfil cooperativo atribuído à estrutura federativa consagrada pela Constituição de 1988. Identificam-se, nesse contexto, julgados que aludem a aspectos não expressamente positivados, mas que integrariam o modelo adotado no texto constitucional, como a subsidiariedade, a lealdade federativa e o predomínio do interesse. Dentre esses elementos, impende destacar o chamado entrelaçamento de competências e atribuições.

Em face de questão relativa à competência municipal para legislar sobre meio ambiente, foi abordado o tema do entrelaçamento de competências, nos seguintes termos, em voto proferido pelo ministro Ricardo Lewandowski:

Eu queria registrar também, de forma muito breve, sem querer teorizar, porque todos aqui conhecem muito bem essa matéria, o Brasil, e o federalismo de um modo geral, há muito tempo ingressou naquilo que se chama de federalismo de cooperação ou de integração, onde há um entrelaçamento de competências e um compartilhamento de rendas. É o caso do Brasil tipicamente. Nós saímos de um federalismo dual, inspirado no federalismo norte-americano, com duas esferas estanques de competências e rendas, e hoje nós temos, como dizia o professor Miguel Reale nas aulas que eu assistia, um federalismo *sui generis* com três níveis político-administrativos.¹

Mais adiante, no mesmo voto, a questão foi retomada:

Mas o que ocorre é que esse compartilhamento de rendas tem que ser, em primeiro lugar, um compartilhamento equitativo, ou seja, deve atender às necessidades de cada ente federativo. Isso, de certa maneira, e lamentavelmente, não ocorre como deveria ocorrer em nossa Constituição. Nós sabemos que nós estamos às vésperas de uma reforma tributária que se faz necessária há muito tempo. De outro lado, o entrelaçamento de competências deve levar à harmonia do concerto federativo, da associação federativa, e não à sua fragmentação, como, neste caso, parece estar ocorrendo.²

Posteriormente, ao julgar a constitucionalidade do diploma normativo que disciplinou as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19, tornou-se a classificar o modelo federativo brasileiro como cooperativo, ressaltando justamente o “entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais”³ que marcaria sua dinâmica institucional. Cuidar-se-ia, como salientado, de aspecto voltado a “alcançar um desenvolvimento nacional mais harmônico e inclusivo”.⁴

Em outros julgados, foram explicitados traços específicos dessa atuação entrelaçada. Ao analisar, assim, as atribuições das esferas de governo na área da saúde, assinalou-se, outrossim, que o referido entrelaçamento “encontra expressão (...) na competência concorrente partilhada pela União, Estados e Distrito

¹ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no RE nº 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 08/05/2015.

² Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no RE nº 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 08/05/2015.

³ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 09.12.2020; também na ACO MC-REF nº 3.427/BA, Rel. Min. Edson Fachin, DJ de 14.12.2020.

⁴ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 09.12.2020; também na ACO MC-REF nº 3.427/BA, Rel. Min. Edson Fachin, DJ de 14.12.2020.

Federal para legislar sobre a ‘proteção e defesa da saúde’ (art. 24, XII, da CF), bem assim na competência comum a todos eles e também aos Municípios de ‘cuidar da saúde e assistência pública’ (art. 23, II, da CF)”.⁵ Referências a essa lógica de cooperação entre entes federativos passaram a figurar em diversas outras decisões, frequentemente com menção expressa a trechos de votos do ministro Ricardo Lewandowski sobre o assunto.⁶

A ideia de atuação entrelaçada dos entes federativos, há muito, vem sendo associada em sede doutrinária ao federalismo cooperativo desenvolvido, principalmente, na experiência alemã. Designada como Politikverflechtung ou interlocking federalism, cuidar-se-ia de dinâmica institucional baseada no compartilhamento de funções, submetendo a ação das diferentes unidades federadas a fórmulas de negociação e ajustamento coletivo.⁷ Sua operação se realizaria por meio de esquemas conjuntos ou interfederativos de deliberação (joint decision-making) cujo grau de integração ou interpenetração tem levado à sua caracterização como um “federalismo unitário”.⁸

Nesse sentido, objetiva-se com o presente estudo analisar aspectos da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal relativos ao federalismo cooperativo, com vistas a compreender as características desse entrelaçamento de competências no contexto federativo brasileiro. O exame a seguir buscará cotejar os elementos destacados em julgados proferidos sobre o tema com as formulações doutrinárias sobre o entrelaçamento federativo (interlocking federalism) de modo a identificar diferenças e similitudes. Assim, além de oferecer subsídios para a compreensão do atual estágio do federalismo brasileiro, pretende-se explicitar reflexos e contornos jurídicos dessa específica dinâmica institucional.

⁵ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski na ADPF TPI-REF nº 756/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 30.03.2021.

⁶ Ver, dentre outras, as seguintes decisões: Rcl nº 61.221/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 31.07.2023; Rcl nº 60.136/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 16.06.2023; RE nº 1.301.494/GO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 28.01.2023; ACO nº 3.151 TPI/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 19.12.2019.

⁷ SCHARPF, Fritz W. *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre. 1994, p. 3-4; BENZ, Arthur. Intergovernmental Relations in German Federalism-joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation. *Seminário internacional la federalización en España: Los déficit de la cooperación intergubernamental*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2009. p. 1; HUEGLIN, Thomas. The Politics of Limited Pluralism: West Germany as a Paradigmatic Case. *Studies in Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 265-287, 1989, p. 119.

⁸ BENZ, Arthur, Making Democracy Work in a Federal System, *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015, p. 22; HESSE, Konrad. El Estado federal unitario. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 6, p. 425-456, 2006, p. 455.

2 Cooperação federativa e autonomia política

Em razão de dispor sobre medidas sanitárias específicas voltadas ao combate de estado de emergência decorrente da disseminação do novo coronavírus – como quarentena, isolamento, testagem e vacinação compulsórias, exumação e manejo de cadáveres, investigação epidemiológica e autorização para importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro –, a Lei nº 13.979/2020 foi objeto de impugnação no Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Submetia o texto legal relevantes medidas sanitárias à concordância ou pactuação entre gestores locais e o Ministério da Saúde (art. 3º, §7º, II). Na prática, cabia aos governos estaduais e municipais propor providências, cuja efetivação ficava condicionada à anuência da pasta ministerial correspondente, impondo, assim, esquema de negociação compulsória com a União.

Ao apreciar o caso, à luz da competência legislativa concorrente para dispor sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição) e da competência comum para cuidar da saúde (art. 23, II, da CF), entendeu o Supremo Tribunal Federal que o diploma legal impugnado incorreu em vício de inconstitucionalidade em razão de submeter ao crivo da administração federal o exercício de atribuições asseguradas a estados e municípios. Como explicitou, no caso, o ministro Ricardo Lewandowski, “a exigência de autorização do Ministério da Saúde para medidas adotadas por Estados e Municípios dentro de suas competências constitucionais parece invadir a competência dos entes federados”.⁹ Ainda segundo o julgador, “é inconcebível que o Estado de São Paulo, por meio do seu governador, adote medidas baseadas em estudos da Universidade de São Paulo, ou do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, ou do Hospital Emílio Ribas, e que essas medidas, que têm, sem dúvida nenhuma, embasamento científico, tenham que ser submetidas a alguma outra autoridade igualmente respeitada do ponto de vista científico”.¹⁰

Considerou o STF, nessa linha, que a Lei nº 13.979/2020 conferia ao Poder Executivo da União, em descompasso com a Constituição, poderes para “afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas” sanitárias.¹¹ Cuidar-se-ia, portanto, de “condicionamento (...) que, na prática, mitiga o exercício das

⁹ Voto proferido na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

¹⁰ Voto proferido na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

¹¹ Voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

competências constitucionais desses entes em prol da União”.¹² Da competência comum dos entes federativos decorreria que “tanto a União, quanto os Estados e os Municípios podem (e devem) adotar imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas”.¹³ Ao condicionar essas ações à aprovação federal, o diploma legal cercearia, nesse particular, o pleno exercício da função de proteção à saúde por parte das esferas subnacionais.

Esse entendimento revela, como se percebe, peculiar concepção de cooperação federativa. Cuidar-se-ia de dinâmica institucional que “exige diálogo, exige liderança política”, porém, “a toda evidência, não pode ser imposta por lei”.¹⁴ A atuação conjunta entre os entes federativos deveria, assim, resultar da livre e mútua vontade política de colaborar advinda de cada nível de governo. Trata-se de uma visão horizontal e paritária da federação, em que o entrelaçamento de competências pressupõe acordos voluntários, pactos e convenções firmados com base na reciprocidade. Incabível seria, portanto, exigir mediante lei a convergência dos entes políticos como requisito ou pressuposto ao exercício de competências materiais comuns.

Justamente sob esse ângulo, interpretou-se a competência comum para cuidar da saúde e assistência pública de modo que estados e municípios não pudessem “ficar vinculados a órgão da União para obter autorizações na adoção necessária das (medidas) previstas”.¹⁵ Caberia, assim, a todas as unidades federativas, inclusive à União, de forma autônoma, atuar no combate à crise sanitária “seja por meio da edição de normas legais (...) seja mediante a realização de ações administrativas, sem que, como regra, dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm a obrigação de preservar”.¹⁶ A competência comum asseguraria a cada ente federativo poderes para aplicar “quaisquer medidas que

¹² Voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

¹³ Voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

¹⁴ Voto proferido na pelo Min. Ricardo Lewandowski na ADI MC-Ref nº 6.341/DF, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 13.11.2020.

¹⁵ Voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes na ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 09.12.2020.

¹⁶ Voto proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski na ADPF MC-Ref. nº 770/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 10.03.2021.

se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia”.¹⁷

A garantia de poderes decisórios unilaterais e autônomos às diferentes esferas de governo, inclusive em áreas de atuação comum, acaba por amparar o federalismo cooperativo sobre aspiração idealizada de sua mútua e espontânea colaboração. Vislumbra anseio de que as unidades federativas deixem “de lado eventuais divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes”¹⁸ para, em ambiente de diálogo e harmonia, convergir, a partir de concessões mútuas, sobre programas de ação comum a serem executados em legítima e genuína comunhão de esforços. Aposto num entrelaçamento voluntário, decorrente de relações federativas cordiais e elevadas entre entes autônomos. Supõe, por conseguinte, esferas de governo representadas por agentes políticos tolerantes, generosos e altruístas, dispostos a espontaneamente abrir mão de suas posições políticas e pessoais em nome do bem coletivo.

3 Cooperação e conflitos federativos

A estrutura política policêntrica que caracteriza a forma federativa de Estado revela tendência ou propensão natural à geração de tensões e conflitos.¹⁹ O reconhecimento, em sede constitucional, de diferentes polos regionalizados e autônomos de poder – governados por distintos interesses e opiniões políticas – consubstancia fórmula institucional que favorece a emergência de divergências

¹⁷ Voto proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski na ADPF MC-Ref. nº 770/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 10.03.2021. Raciocínio semelhante foi desenvolvido em face da competência comum para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (art. 23, III, da Constituição). Nesse caso, considerou o ministro relator ser “possível concluir que a defesa do patrimônio cultural brasileiro compete a qualquer das unidades federadas, seja por meio da edição de normas legais, seja mediante a realização de ações administrativas, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm o dever de preservar”. Ou seja, caberia a todas as esferas de governo exercer, de modo autônomo e unilateral, a respectiva competência material (ADI nº 5.670/AM, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 26.10.2021).

¹⁸ Voto proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski na ADPF MC-Ref. nº 770/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 10.03.2021. Visão semelhante foi exposta pelo ministro Alexandre de Moraes ao observar que a federação brasileira “funda-se sob o pilar da cooperação (federalismo cooperativo), urgindo atuação immanada dos entes em favor da coletividade” (voto proferido no RE ED nº 855.178/SE, Rel. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020). Sobre essa compreensão idealizada de federalismo cooperativo, reconheceu Ana Paula de Barcellos que “não parece lógico depositar apenas na esperança de uma eventual cooperação voluntária entre os entes federados a solução para conflitos no exercício das competências comuns e concorrentes previstas pelo texto constitucional” (BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 42, p. 166-181, 2020. p. 169).

¹⁹ WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, 2006. p. 236.

e impasses. Tal inclinação é, ainda, agravada ante contextos de acirramento ideológico e disputas partidárias. O previsível desalinhamento político-partidário entre governantes de entes federados distintos – situação normal em ambientes dominados pelo pluralismo político – fomenta, assim, cenário de desavenças e enfrentamentos, sobretudo diante de temas sensíveis,²⁰ sobretudo em face de questões sensíveis e momentos de crise.

Sob esse prisma, condicionar a cooperação à livre conjunção de vontades políticas dos entes federativos e seus dirigentes implicaria fórmula que fomenta ações autônomas e unilaterais, consideradas como não cooperativas (uncooperative). Como observado por Daniel Elazar,²¹ o uso do predicado “cooperativo do federalismo cooperativo não implica considerar que relações intergovernamentais são sempre pacíficas e amistosas”. Ao contrário, “refere-se ao fato de que os governos são obrigados a cooperar, ou seja, trabalhar e atuar juntos”. Trata-se, portanto, de uma “cooperação coercitiva, que é a antítese de uma visão prescritiva de cooperação como uma questão de correspondência mútua entre parceiros”.²² Vislumbra-se o federalismo cooperativo, em suma, como modelo de organização política que comporta esquemas e arranjos jurídico-institucionais que escapam à visão idealizada em que prevalecem relações harmoniosas e cordatas entre as diferentes esferas de governo.

Ao examinar essa dinâmica a partir da experiência constitucional alemã, Arthur Benz²³ ponderou que diálogos e negociações voluntárias “não figuram como os únicos meios de coordenação política entre os entes de um sistema federativo”. Para ele, em relação às políticas mais relevantes, “negociações voluntárias sequer desempenham papel significativo”.²⁴ O desenvolvimento do modelo cooperativo encontraria terreno fértil, sobretudo, na conformação de mecanismos institucionais que, para além da ambicionada conciliação espontânea derivada de vontades autônomas, impõem a colaboração entre os entes federativos.

²⁰ BULMAN-POZEN, Jessica. Partisan Federalism. *Harvard Law Review*, v. 127, n. 4, 1077-1146, 2014. p. 1082-1083. Ver, em sentido semelhante, RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company, 1964. p. 129-130.

²¹ ELAZAR, Daniel. Cooperative Federalism. *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1991. p. 69.

²² ELAZAR, Daniel. Cooperative Federalism. *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1991. p. 69.

²³ BENZ, Arthur. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015. p. 14.

²⁴ BENZ, Arthur. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015. p. 17.

Nesses termos, erigem-se, mediante instrumentos normativos diversos, arranjos institucionais que sujeitam importantes medidas a decisões conjuntas (joint decision-making), ensejando, de forma compulsória, a produção de acordos (compulsory negotiations) entre governos de modo a impedir prejuízos e estagnação.²⁵ Cuida-se de dinâmica de entrelaçamento federativo, que proporciona significativo entrosamento das unidades da federação em esquemas de interpenetração, reunindo as diferentes esferas de governo em complexas fórmulas “coletivas de exercício do poder político”.²⁶ Atuam em conjunto, de forma centralizada, como se fossem apenas uma unidade ou estrutura de poder. Prevalece, desse modo, regime de interdependência, no qual se inibem condutas unilaterais, desarticuladas ou dissociadas do conjunto federativo.²⁷ É arranjo que prestigia negociações, acordos e pactuações.

A atuação entrelaçada que predomina nesse cenário implica submeter políticas públicas sobre questões sujeitas à competência comum dos entes federativos a complexos esquemas decisórios. Delineados em textos normativos, tais esquemas caracterizam-se por tornar decisões do poder central dependentes da concordância dos governos subnacionais. Essa concordância, como regra geral, é alcançada mediante a formação de amplo consenso, frequentemente baseado na unanimidade ou quase unanimidade dos entes envolvidos.²⁸ Cuida-se, assim, de fórmula jurídico-institucional voltada a forçar os entes federados a negociar e pactuar parâmetros de governança com o objetivo de guiar sua cooperação em áreas estratégicas. Trata-se, nesses termos, de um entrelaçamento necessário.

4 Entrelaçamento necessário no direito brasileiro

Encontram-se, no ordenamento brasileiro, fórmulas e arranjos cooperativos que determinam necessária dinâmica de entrelaçamento dos entes federativos em determinadas áreas de atuação pública. Nessa linha, apresenta o Sistema Único de Saúde – SUS complexo esquema de cooperação intergovernamental que centraliza

²⁵ BENZ, Arthur. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015. p. 15-16.

²⁶ HRBEK, Rudolf. (More) federal features for the EU?. *Intereconomics*, v. 38, n. 4, 2003, p. 181.

²⁷ HRBEK, Rudolf. The Reform of German Federalism: Part I, *European Constitutional Law Review*, v. 3, n. 2, p. 225-243, 2007. p. 229-230; BOLLEYER, Nicole; THORLAKSON, Lori. Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems, *Publius: The Journal of Federalism*, v. 42, n. 4, p. 566-591, 2012, p. 567 e 571; WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, 2006. p. 168.

²⁸ SCHARPF, Fritz W. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, v. 66, n. 3, p. 239-278, 1988. p. 254.

as funções de coordenação e normatização dos serviços de saúde, em vários setores, em fóruns de articulação federativa, como as Comissões Intergestores (Bipartites e Tripartite) formalizadas, sobretudo, a partir da Lei nº 12.466/2011. Tais comissões constituem, assim, “instâncias de pactuação consensual entre os entes federativos para definição das regras da gestão compartilhada do SUS” (art. 2º, IV, do Decreto nº 7.508/2011). Formam arranjo federativo que partilha a gestão da saúde pública entre as diferentes esferas de governo, sendo, em âmbito nacional, os estados representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, e os municípios, pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS.²⁹ As exigências de pactuação e consensualidade compõem modelo político-administrativo que centraliza e partilha o processo decisório (joint decision-making). Busca, ainda, tolher ações autônomas e descoordenadas, reduzindo “a chance de novas decisões federais unilaterais no desenho do sistema”.³⁰

Arranjos cooperativos semelhantes estão presentes, ainda, em outros segmentos, como a assistência social e a proteção do meio ambiente, matérias igualmente sujeitas à competência comum (art. 23, II, VI e X, da CRFB/88). No âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, atuam, a exemplo do SUS, Comissões Intergestores “como instâncias de pactuação interfederativa dos aspectos operacionais da gestão do referido Sistema” (art. 1º do Decreto nº 10.009/2019). Comissões de perfil semelhante operam, ainda, no âmbito da proteção ao meio ambiente, conforme dispõe a Lei Complementar nº 140/2011. Cuida-se de órgãos formados paritariamente por representantes dos três níveis federativos “com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos” (art. 4º, §§2º a 5º, da Lei Complementar nº 140/2011). Também nesses domínios, atos de governança e medidas administrativas são submetidos ao assentimento de outras esferas federativas em regime de pactuação ou compartilhamento decisório. Logicamente, inibe-se, segundo esse modelo, atuação

²⁹ CONASS e CONASEMS, nos termos da Lei nº 12.466/2011, atuam como órgãos de coordenação federativa horizontal, sendo formalmente “reconhecidos como entidades representativas dos entes estaduais e municipais para tratar de matérias referentes à saúde e declarados de utilidade pública e de relevante função social, na forma do regulamento”.

³⁰ ABRÚCIO, Fernando Luís; FRANZESE, Cibele. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP, 2009. p. 35-36. Cuida-se, segundo Ribeiro e Moreira, de modelo que atua mediante “sistema de vetos cruzados entre os atores federativos” (RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, v. 40, p. 14-24, 2016, p. 21).

unilateral e autônoma das unidades federativas, obstando indesejável estado de descoordenação institucional.

Em todos esses casos, a legislação tratou de estruturar arranjo político-institucional voltado a erigir dever de cooperação entre os entes federados, gerando vínculos de interpenetração e interdependência típicos da dinâmica de entrelaçamento necessário. Essencialmente, tais regimes de cooperação não são promovidos sem restrições à autonomia das unidades federativas. Significa dizer que, segundo o direito positivo, nenhum ente federativo dispõe de poderes para, de forma autônoma e unilateral, expedir tais medidas e atos de gestão sem o consentimento dos demais.

5 A interpretação judicial do entrelaçamento necessário

Ao promover medidas e ações de gestão a partir da pactuação entre os entes federativos, produzem tais arranjos políticos-institucionais atos em que concorrem, diretamente ou mediante representação, todas as esferas de governo. Estruturam processo decisório em que se exige o assentimento do governo federal, bem assim de estados e municípios, sendo, portanto, presumível o caráter interfederativo de suas deliberações. Todos os entes são, assim, por elas responsáveis. São decisões conjuntas, tomadas por unanimidade. Tal dinâmica de entrelaçamento federativo não vem sendo, porém, percebida pela jurisprudência do STF como genuína fórmula de cooperação intergovernamental, que reúne e entrosa as diferentes unidades da federação.

Ao examinar, a esse propósito, a aplicabilidade e a juridicidade de decisões da Comissão Intergestores Tripartite sobre a distribuição territorial dos lotes de vacinas para enfrentamento da COVID-19, acabou o STF por emitir juízo que subestima sua natureza interfederativa, cujo processo decisório requer pactuação entre representantes de União (Ministério da Saúde), estados (CONASS) e municípios (CONASEMS).³¹ Qualificou-se, no caso, a Comissão como simples órgão integrante da administração federal. Os atos (notas técnicas) por ela emitidos foram tomados como “súbita modificação da sistemática de distribuição dos imunizantes, levada a efeito pela União”.³²

³¹ A propósito, dispõe o art. 14-B da Lei nº 8.080/1990: “O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) são reconhecidos como entidades representativas dos entes estaduais e municipais para tratar de matérias referentes à saúde e declarados de utilidade pública e de relevante função social, na forma do regulamento”.

³² Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski na ACO MC-Ref. nº 3.518/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 17.12.2021.

Consoante assinalado no julgamento, a mudança da sistemática de distribuição dos lotes teria o condão de “frustrar a legítima confiança que o Estado de São Paulo depositou no planejamento sanitário anteriormente estabelecido”,³³ muito embora os integrantes do CONASS que compõem a Comissão Intergestores representem também o aludido estado-membro da federação, autor da demanda contra a União. Em síntese, os atos da Comissão Intergestores Tripartite foram tomados como decisões unilaterais da União, não obstante fosse produto da atuação entrelaçada dos entes federativos que, em tese, refletiria legítima expressão do federalismo cooperativo.

Vale observar que o caráter interfederativo e entrelaçado do modelo de gestão do SUS foi, no caso, devidamente arguido pela defesa da União. A esse propósito, alegou-se que “a decisão prolatada pela Comissão não se insere em competência exclusiva da União, mas sim concorrente dos três planos federativos, tendo sido objeto de deliberação na referida comissão tripartite, com a participação de representantes da União, Estados e Municípios”. Nessa mesma linha, pronunciamento minoritário exarado pelo ministro Nunes Marques assinalou a respeito da Comissão Intergestores Tripartite “que toda reunião conta com a participação de representantes dos Estados e Municípios, que em conjunto com o Ministério da Saúde, (...) avaliam e compatibilizam as necessidades dos entes federados com a disponibilidade de doses”.³⁴ Asseverou, ainda, que o modelo cooperativo visaria justamente “promover decisões compartilhadas e coordenadas entre as diversas esferas de governo”, a partir de arranjo político-institucional que “garante aos entes que as políticas centrais, de caráter nacional, contemplem suas necessidades específicas e ofereçam apoio local à devida implementação”.³⁵

A pactuação por unanimidade que ocorre no modelo da Comissão Intergestores Tripartite reclama, além da concordância dos representantes da União e dos municípios, a aprovação das medidas pelos cinco representantes dos estados oriundos do CONASS. Tal aprovação simboliza a aquiescência de todos os estados-membros. Ou seja, a eventual inconformidade de determinada unidade da federação em face da deliberação deveria ser objeto de debate e resolução no âmbito interno do próprio Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS. Externamente, porém, a atuação entrelaçada instituída autoriza considerar que todos os entes federativos, de forma conjunta e unânime, sufragaram as decisões

³³ Voto proferido na ACO MC-Ref. nº 3.518/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 17.12.2021.

³⁴ Voto proferido na ACO MC-Ref. nº 3.518/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 17.12.2021.

³⁵ Voto proferido na ACO MC-Ref. nº 3.518/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 17.12.2021.

adotadas. É evidente que, nessas circunstâncias, nem todos os entes terão seus interesses inteiramente satisfeitos. Deliberações interfederativas desse gênero exigem transigência e concessões em benefício do bem comum. Ou seja, a impugnação judicial de tais atos por um estado-membro da federação desconsidera, na prática, sua própria concordância, manifestada no âmbito da Comissão Intergestores pelos membros oriundos do CONASS. Trata-se, ademais, de solução que visa subordinar o benefício geral, expressado no apoio unânime dos representantes das diferentes esferas de governo, a necessidades e interesses locais específicos. Atua no sentido oposto à cooperação que deveria prevalecer entre os entes federativos.

6 Cooperação, entrelaçamento e responsabilidade

Como se sabe, o propósito de aproximar as decisões políticas da sociedade constitui uma das ideias centrais que inspiram a defesa do federalismo. Tal proximidade seria promovida em razão de considerável esfera de autonomia política assegurada a entes locais ou regionais. Cuidar-se-ia, assim, de organização institucional que propiciaria maior participação, transparência e controle social (accountability). Permitiria aos eleitores cobrar de forma mais direta e presente os agentes políticos,³⁶ viabilizando meios de responsabilização mais claros e efetivos.

O entrelaçamento necessário que decorre de esquemas interfederativos de atuação e deliberação em conjunto (joint decision-making) não exhibe, contudo, pleno alinhamento à promessa de aproximação mobilizada pelo federalismo. O compartilhamento de tarefas e decisões entre diferentes unidades federativas propõe dinâmicas de entrosamento e integração cuja resultante, em muitos casos, permite considerar sua ação concertada (joint task) como se fosse desempenhada por apenas uma esfera de poder. Desenvolve, em sua rotina operacional, formas de atuação equiparáveis à dos Estados unitários.³⁷ Implica deslocamento de poderes a órgãos centrais interfederativos que deliberam, em geral, por unanimidade. Torna, nesse sentido, nebulosa e obscura a percepção de seus verdadeiros

³⁶ Ver, a propósito, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. In: *Direito constitucional, estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 225; também STURM, Roland. Unitary Federalism-Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n. 28, p. 17-46, 2018. p. 44.

³⁷ STURM, Roland. Unitary Federalism-Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n. 28, p. 17-46, 2018. p. 44.

responsáveis. Confiadas a tais órgãos de cooperação federativa,³⁸ as referidas ações conjuntas neutralizam reações e cobranças por parte do eleitorado ante a multiplicidade de atores que os integram, gerando falta de nitidez e transparência, assim como ampla dispersão de responsabilidades.³⁹ Na prática, a participação e a influência de outras unidades federativas em tais arranjos de cooperação acabam por minimizar a responsabilização de governantes e agentes públicos em relação a certas decisões ou políticas públicas.⁴⁰

Além de promover distanciamento e incompreensão em relação ao exercício de relevantes atividades públicas, a dinâmica de entrelaçamento provoca significativa redução dos poderes de câmaras e legislativos locais. Os arranjos de cooperação que demandam tal entrosamento federativo acabam por privilegiar ou reforçar a posição dos respectivos executivos (executive federalism), a quem cabe – como regra geral – representá-los perante os colegiados interfederativos centrais e, desse modo, transferem poder decisório a essas estruturas de atuação conjunta em prejuízo dos parlamentos estaduais e municipais.⁴¹ Como asseverado por Scharpf, cuida-se de modelo federativo “menos sensível aos interesses do eleitorado e mais orientado ao próprio interesse institucional dos governos e sua conveniência burocrática”.⁴²

A falta de transparência acerca da esfera competente para determinada tarefa ou atividade administrativa tem clara repercussão sobre a responsabilização dos entes federativos. Demandas e reivindicações em face de danos e violações decorrentes de ações e medidas conjuntas tornam-se tortuosas quanto à identificação da unidade federativa responsável. São suscitadas, nesse sentido, inferências e conjecturas sobre soluções atípicas ou inusuais. Indicia bem esse aspecto o caso acima mencionado, em que a União é tomada como autora e responsável pelas decisões das Comissões Intergestores Tripartite sobre o regime

³⁸ Consoante Stefan Oeter, tais arranjos interfederativos conformam “uma estrutura labiríntica de conferências, comitês e grupos de trabalho voltados a obter posicionamentos conjuntos, que reúnem os departamentos técnicos e os responsáveis dos executivos de vários Estados (*Länder*), também incluindo, por vezes, suas contrapartes dos ministérios federais” (OETER, Stefan. Federal Republic of Germany. *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2006. p. 156).

³⁹ SCHARPF, Fritz W. *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre, 1994. p. 270; HRBEK, Rudolf. The Reform of German Federalism: Part I. *European Constitutional Law Review*, v. 3, n. 2, p. 225-243, 2007. p. 228.

⁴⁰ BENZ, Arthur. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015. p. 13.

⁴¹ STURM, Roland. Unitary Federalism-Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 28, p. 17-46, 2018. p. 41.

⁴² SCHARPF, Fritz W. *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre. 1994. p. 254.

de distribuição dos lotes de vacina. Outro exemplo expressivo é a construção levada a efeito por julgados do STF que, há alguns anos, vêm admitindo, no âmbito do SUS, singular regime de responsabilidade solidária dos entes federativos.⁴³

7 Federalismo cooperativo e responsabilidade solidária

A extrema dificuldade em identificar a unidade federativa responsável por determinada atividade, no caso das competências comuns, tem sido admitida no âmbito do STF. Ao examinar a questão em relação ao sistema de saúde, assinalou, a propósito, o ministro Ricardo Lewandowski que “existem certas obrigações de fazer nas quais é muito difícil, aprioristicamente, distinguir de quem é a responsabilidade, de que ente federativo é a responsabilidade para a prestação, enfim, do serviço correspondente à saúde pública”.⁴⁴ Seria, segundo observou, de considerável complexidade “identificar quem é o responsável pela obrigação de fazer no campo da saúde, se é o município, se é o Estado, se é o Distrito Federal ou se é a União”.⁴⁵

A falta de nitidez e transparência que decorre do entrosamento federativo praticado na área da saúde acaba por propiciar perspectivas distintas acerca da questão. Consoante asseverado pelo ministro Ricardo Lewandowski, ou se cuida da “questão da saúde do ponto de vista do Estado; ou do povo, do homem comum da rua”.⁴⁶ Sob essa perspectiva, entendeu-se dar primazia ao “problema daquele indivíduo que está (...), infelizmente, na ponta do sistema, precisando de um remédio e de um tratamento”, deixando em segundo plano os “problemas orçamentários dos Municípios, dos Estados e da própria União, no que diz respeito à saúde”.⁴⁷ Em relação ao cidadão que se encontra acometido de doenças e moléstias, “não importa quem é que ele vai acionar: se é o município, o Estado ou a União”. Urge “resolver o seu problema de saúde, sob pena de falecer”,⁴⁸ conforme o eminente julgador.

Sob esse ângulo, tem a jurisprudência do STF associado a competência comum para cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II, da CRFB/88) a regime

⁴³ Ver, a propósito dessa tendência, os julgados do STF na STA-AgR nº 175/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJU de 30.04.2010; no RE AgR nº 831.385/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ de 06.04.2015; no RE AgR nº 717.290/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 04.04.2014.

⁴⁴ Voto proferido no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

⁴⁵ Voto proferido no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

⁴⁶ Voto proferido no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

⁴⁷ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

⁴⁸ Voto proferido no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

de responsabilidade solidária entre as esferas de governo. Assentou-se, assim, que “a obrigação que se relaciona à reconhecida responsabilidade solidária é a decorrente da competência material comum prevista no artigo 23, II, CF, de prestar saúde, em sentido lato”.⁴⁹ A adoção da solidariedade permite, assim, “que o credor acione qualquer um dos devedores, independentemente de ordem”.⁵⁰ Ou seja, autorizou-se o interessado a demandar contra qualquer das esferas de governo para obter prestações positivas na área da saúde, ainda que o ente competente para tanto encontre-se definido pela regulação infraconstitucional em vigor.

A vinculação entre responsabilidade solidária e competência comum tem, gradualmente, extrapolado o âmbito da saúde. Avança-se, de modo paulatino, sobre outras áreas relacionadas às competências descritas no art. 23 da Constituição. Exemplo disso é encontrado em casos atinentes a moradias situadas em áreas de risco e deslizamentos de encostas. Ao examinar a questão, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entendeu cabível estender “ao Estado (...) a responsabilidade pela adoção de uma série de providências que a lei infraconstitucional já havia atribuído aos Municípios (art. 3º-B da Lei 12.340/2010)”. Tal extensão deu-se por considerar que “a preservação do meio ambiente, a promoção de programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico são da competência comum de todos os entes federados, nos termos dos incisos VI e IX, do artigo 23, da Constituição Federal”. Assim, apesar das disposições legais determinarem que “o município adotará as providências para redução do risco”, entendeu-se pela ampliação de tais deveres e responsabilidades ao estado-membro com base na solidariedade que derivaria da competência comum. O desprezo à definição do ente político responsável em sede legislativa em razão da Constituição não se mostrou suficiente sequer para se exigir a observância da reserva de plenário no âmbito do tribunal local, nos termos da Súmula Vinculante nº 10. Conforme assentado pelo ministro Ricardo Lewandowski, descaberia “afirmar que a norma em comento teve a sua incidência afastada”, pois a decisão judicial impugnada perante o STF teria se limitado a ampliar, “por via transversa, o alcance subjetivo do comando legal em jogo, que deixou de ter como destinatário único o Município

⁴⁹ Voto proferido pelo Ministro Edson Fachin no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

⁵⁰ Voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no RE ED nº 855.178/SE, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 16.04.2020.

do Rio de Janeiro para também incidir, por decisão do TJRJ, sobre o respectivo Estado-membro”.⁵¹

A solução jurisprudencial da responsabilidade solidária, nos termos em que adotada, promove sérias distorções na organização financeira das unidades federativas, gerando despesas não previstas pela legislação orçamentária. Reclama, assim, ingerência sobre dotações diversas, desequilibrando o planejamento financeiro do ente político, em virtude de custos que não lhe compete financiar. Tal alternativa produz, ademais, graves reflexos políticos e sociais, sendo muito questionável sua capacidade de conferir mínima eficiência às ações desenvolvidas com base nas competências comuns.⁵² Compromete seriamente o equilíbrio orçamentário de diversas unidades federativas, tornando-o dependente de inverossímil arranjo interfederativo que assegure célere e integral compensação financeira.⁵³

8 Entrelaçamento voluntário e dever de cooperar

O entrelaçamento voluntário constitui dinâmica institucional sustentada fundamentalmente em intensa “articulação interfederativa” desenvolvida “de forma harmônica, sem qualquer primazia e/ou hierarquia entre os entes federativos”.⁵⁴ Decorre da garantia de poderes autônomos a cada esfera de governo para exercer, de modo livre e unilateral, as competências materiais comuns, legitimando – por conseguinte – comportamento institucional cooperativo baseado em negociações voltadas a obter alinhamento político voluntário e desempenhar ações conjuntas e integradas.

Tal concepção de federalismo, conforme a orientação jurisprudencial assentada pelo STF, não tem implicado, contudo, a exclusão de deveres de cooperação no âmbito das competências comuns. Tal aspecto ganhou especial relevo na demanda movida pelo estado de Roraima contra a União em face das despesas adicionais geradas ante o crescente fluxo migratório de venezuelanos no país. Ocorre que, com seu ingresso no território brasileiro em precárias condições materiais,

⁵¹ Rcl nº 16.740/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 18.03.2014.

⁵² Ver, a propósito, DEMARCHI, Clovis; FONTANA, Douglas Cristian. Impactos das demandas judiciais no dever do Estado de prestar assistência farmacêutica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 57, n. 226, p. 113-130, abr./jun. 2020, p. 126.

⁵³ Consoante alertam Lucas Bevilacqua e Júlia Maria Tomás dos Santos, “no que tange ao descumprimento das obrigações de ressarcimento interfederativo, é necessário que se estabeleçam sanções ao ente inadimplente, de maneira a desestimular esse comportamento” (BEVILACQUA, Lucas; SANTOS, Júlia Maria Tomás dos. A saúde no STF: o ressarcimento interfederativo à luz do Recurso Extraordinário nº 855.178. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, n. 8-3, p. 186-205, jul./set. 2019. p. 200-201).

⁵⁴ Voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 09.12.2020.

“inevitavelmente seguem em busca de alimento, tratamento de saúde, abrigo, educação e trabalho”. Considerou-se, assim, “óbvio o aumento de gastos nos serviços públicos considerado o aumento populacional causado por uma situação como a aqui tratada”.⁵⁵ Ao examinar os serviços que ensejaram expressivo aumento nas despesas do estado-membro, o STF, a partir do voto da relatora do processo, vinculou-os às respectivas competências administrativas, sediadas, sobretudo, no art. 23 da Constituição Federal. Formou-se, em razão disso, juízo de que, ante “a partilha material de competências entre União e Estados, a cooperação é ato vinculado, de forma que nenhum destes entes pode se eximir de cumprir suas obrigações na medida de suas possibilidades”. Cuidar-se-ia, nesses termos, de regime de “obrigatória cooperação”, orientado por um princípio de solidariedade entre os entes federativos.⁵⁶

Com base numa “interpretação razoável e proporcional” da solidariedade e do dever de cooperação, decidiu-se pela divisão dos “custos adicionais em metade para cada parte, ou seja, apenas 50% (cinquenta por cento) do gasto vindicado pelo autor deve ser arcado pelo Governo Federal, e não todo”.⁵⁷ Num regime de cooperação entre União, estados e municípios, a repartição pela metade dos custos adicionais entre a União e o estado-membro, além de excluir a parcela de responsabilidade dos entes municipais envolvidos, pode sugerir séria desproporção ou distorção. Não bastasse isso, cada área de atuação – saúde, educação, combate à pobreza, etc. – segue regime próprio de compartilhamento de gastos. Em determinados casos, é fixado mediante pactuação entre as distintas esferas de governo.

Assim, o dever de cooperação é considerado como decorrência direta do texto constitucional, independente, portanto, de disciplina legislativa, arranjos institucionais ou vínculos decorrentes de acordos e convênios celebrados. É restrição constitucional à autonomia política que incidiria apenas sobre a esfera da União. Não alcança, ao que se vislumbra na decisão, os municípios envolvidos, inclusive quanto ao compartilhamento das despesas adicionais.

Tal avaliação é, ainda, reforçada em face do julgamento da ADI nº 3.449/ES, que apreciou a constitucionalidade de preceito da Constituição do Estado do

⁵⁵ Voto proferido pela Ministra Rosa Weber na ACO nº 3.121/RR, Rel. Min. Rosa Weber, DJ de 27.10.2020.

⁵⁶ Voto proferido pela Ministra Rosa Weber na ACO nº 3.121/RR, Rel. Min. Rosa Weber, DJ de 27.10.2020. O reconhecimento à União de deveres de cooperação e solidariedade tem sido, ademais, levado a efeito na resolução de outras questões federativas, como na ACO nº 2.178/ES, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ de 10.03.2023; e na ACO nº 3.119/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ de 30.06.2020.

⁵⁷ ACO nº 3.121/RR, Rel. Min. Rosa Weber, DJ de 27.10.2020.

Espírito Santo, que exigia da administração estadual a celebração de convênios com os entes locais “para executar obra pública de sua competência relacionada com os setores de educação, saúde e transporte”. A análise levada a efeito pelo STF identificou acertadamente a relação material das obras com atribuições subordinadas ao regime das competências comuns.⁵⁸ A disposição normativa impugnada impunha às prefeituras municipais o dever de “manifestar sua aquiescência no prazo de trinta dias contados da comunicação da administração pública estadual, sem o que o Estado executará a obra”. Naturalmente, as municipalidades poderiam – como fica claro – não concordar com os termos do convênio proposto, circunstância que demandaria ao poder estadual a execução integral da obra. Julgou-se, todavia, “incompatível com a moldura normativa da Constituição” o preceito normativo ao incorporar a “ideia de convênios com os Municípios como meio único e inescapável para o exercício das competências estaduais em saúde, educação e transporte”.⁵⁹ O regime das competências concorrentes e comuns, segundo destacou o ministro Luiz Fux na condição de relator do processo, “não autoriza a hierarquização das vontades políticas, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente a outro”.⁶⁰

A fórmula normativa que requeria a cooperação entre os governos estadual e municipais, mediante pactuação em convênios, foi, portanto, preterida em razão da autonomia política dos referidos entes federativos. Nesse sentido, a decisão não apenas afastou arranjo interfederativo que demandava sua atuação conjunta, mas também deixou de cogitar, em relação a tais esferas de governo, de deveres de cooperação imanentes ao regime constitucional das competências comuns. Reforçou, assim, a ideia de que, segundo tal concepção de federalismo cooperativo, o dever de cooperar recai fundamentalmente sobre a União.

9 Considerações finais

O “federalismo cooperativo, no qual se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais”, apresentaria, conforme a orientação que se extrai da jurisprudência do STF, as seguintes características:

⁵⁸ ADI nº 3.449/ES, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 05.12.2019.

⁵⁹ ADI nº 3.449/ES, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 05.12.2019.

⁶⁰ ADI nº 3.449/ES, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 05.12.2019.

- (a) Proteção constitucional da autonomia dos entes federativos: mesmo em relação às competências concorrentes e comuns – regime em que tal atuação entrelaçada “encontra expressão”⁶¹ –, infere-se do modelo constitucional a garantia às diversas esferas de governo de poderes decisórios unilaterais e autônomos. Desse modo, atividades relacionadas à melhoria das condições habitacionais, ao combate da pobreza e à defesa da saúde competem “a qualquer das unidades federadas (...) sem que, como regra, dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm o dever de preservar”.⁶²
- (b) Exercício de competências comuns independente da concordância de outras unidades federativas: rejeita-se a ideia de que as unidades federativas, sobretudo no desempenho de competências comuns, estejam submetidas ao consentimento de outros níveis de governo. Tal sujeição, como examinado acima, não configura necessariamente hierarquização ou subordinação. É aspecto que também se verifica, cumpre sublinhar, nas pactuações requeridas por arranjos interfederativos que estruturam fórmulas de decisões conjuntas (joint decision-making) e negociações compulsórias (compulsory negotiations). Insinua-se, portanto, a existência de restrições quanto a arranjos estatuídos em lei que amparem dinâmicas federativas de entrelaçamento necessário. A noção acolhida pela jurisprudência contempla, assim, cooperação federativa que “exige diálogo, exige liderança política”, porém, “a toda evidência, não pode ser imposta por lei”.⁶³ Abre-se, com isso, margem a questionamentos sobre a constitucionalidade de arranjos que promovam entrelaçamento necessário e atuação conjunta, como os adotados pela Lei nº 12.466/2011 e pelo art. 4º, §§2º a 5º, da Lei Complementar nº 140/2011.
- (c) Atuação conjunta submetida à livre negociação: ações e programas de cooperação devem resultar de apoio mútuo e voluntário decorrente de diálogos espontâneos e horizontais entre unidades federativas, visando à obtenção de “uniformidade nacional nas políticas a serem adotadas”.⁶⁴ Exige-se, assim, “a atuação harmônica e conjunta dos entes federativos”

⁶¹ Voto do Ministro Ricardo Lewandowski proferido na ADPF TPI-REF nº 756/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 30.03.2021.

⁶² Voto proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski na ADI nº 6.586/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 07.04.2021.

⁶³ Voto do Ministro Ricardo Lewandowski proferido na ADI MC-Ref nº 6.341/DF, Red. p/acórdão Min. Edson Fachin, DJ de 13.11.2020.

⁶⁴ Voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na ADI MC-Ref nº 6.343/DF, Red. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ de 17.11.2020.

sem inibir “a autonomia dos entes subnacionais para atuarem dentro dos limites legais”.⁶⁵ O entrelaçamento entre as esferas de governo assume, nesses termos, caráter voluntário e depende essencialmente da livre negociação entre os entes que integram a federação.

Tal concepção jurídico-constitucional tem ostentado, ademais, dificuldades e inconvenientes relevantes. Dentre eles, destaca-se a questão atinente à responsabilização dos entes federativos. Em face da opção legislativa em erigir formas pactuadas de gestão e ação administrativas – como no caso das Comissões Tripartite e Bipartites que operam no âmbito do SUS –, julgou o STF, no caso da mudança do esquema de distribuição dos lotes de vacina, que a decisão interfederativa constituía responsabilidade da União. Entretanto, declarou a inconstitucionalidade da estruturação legislativa de novas formas de decisões conjuntas (joint decision-making) para adoção de determinadas medidas sanitárias de combate ao novo coronavírus (Lei nº 13.979/2020), pois implicaria subordinação à concordância da União do exercício de competências comuns atribuídas a estados e municípios.

Tem, ademais, o STF reconhecido peculiar regime de responsabilidade solidária, em face do exercício das competências comuns, circunstância que vem ensejando grave desorganização financeira e administrativa dos entes federados, além de indevido uso político, de modo a comprometer unidades com reduzida capacidade orçamentária. Reserva, outrossim, à União dever constitucional de cooperar, extraído implicitamente do modelo federativo constitucionalmente assegurado. Trata-se de dever singular que, como acima analisado, determinou a responsabilização da administração federal pela metade das despesas decorrentes de sobrecarga excepcional de serviços públicos vinculados ao exercício de competências comuns.

Ao basear o entrelaçamento na relação harmônica e espontânea entre as esferas de governo, a concepção jurisprudencial ora examinada aparta-se do *Politikverflechtung* ou *interlocking federalismo*, que tem prosperado em outras federações. Tal dinâmica de entrelaçamento, ao contrário, é ditada pela estruturação em âmbito normativo de arranjos institucionais que reúnem a participação dos diversos entes políticos. Centralizam a governança em determinadas áreas a partir de complexa estrutura de comissões e colegiados integrados por representantes das administrações das respectivas unidades federativas. É solução que propicia interpenetração e interdependência dos diferentes níveis de governo. Propõe dinâmica forçada ou coercitiva de cooperação, que reclama decisões pactuadas, conjuntas e

⁶⁵ Voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli na SS AgR nº 5.370/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 15.09.2020.

compartilhadas, obstando medidas e ações unilaterais, descoordenadas e autônomas. A governança dos setores sujeitos a esses arranjos interfederativos somente se desenvolve mediante o acordo entre as partes, fazendo da cooperação o meio necessário para superar impasses e problemas indesejados. É fórmula que, nesse sentido, requer um entrelaçamento necessário entre as unidades federativas.

Os arranjos próprios do interlocking federalism, ao imporem comportamento cooperativo, presumem a divergência e o conflito como propensões naturais à forma federativa. Pressupõem que – num contexto de pluripartidarismo e razoável polarização política – a organização da federação propicia cenários políticos que contam com governantes locais de partidos que se opõem à linha política do governo federal. Daí decorre a necessidade de fórmulas normativas que imponham negociação e cooperação. Não se sustentam, portanto, em visão idealizada que fundamenta a cooperação federativa em relacionamentos harmônicos, espontânea comunhão de esforços e livre convergência entre as esferas de governo.

O ambicionado engajamento político entre as unidades da federação, longe de emergir de fraterna e magnânima comunhão de esforços, é percebido como conjuntura que deflui, em geral, de restrito quadro partidário. Como salientado por Riker,⁶⁶ a concentração do sistema partidário conduz à centralização da organização federativa. Abranda não apenas as diferenças de posicionamento político, mas também os limites institucionais que asseguram a autonomia dos entes subnacionais. Mesmo que o regime constitucional assegure significativo espaço de atuação às unidades federadas, a prevalência de sistema concentrado ou unipartidário gera irrefreável impacto centralizador ou uniformizador.⁶⁷ Assim, ao associar o federalismo cooperativo ao entrelaçamento alcançado mediante relações cordiais, harmônicas e espontâneas entre os entes políticos, a concepção jurisprudencial analisada neste estudo reivindica, em ambiente plural e polarizado, alinhamento interfederativo típico de sistemas de partido único.

Trata-se de compreensão sobre a cooperação federativa que deposita fé e esperança em cenário político caracterizado por elevado grau de desprendimento e generosidade. Almeja que líderes políticos e governantes sejam capazes de deixar de lado seus próprios interesses e convicções para imanamem-se em torno de medidas e ações voltadas ao bem comum, ainda que isso implique colaborar com adversários e opositores. Trata-se de expectativa que, embora desejável,

⁶⁶ RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company, 1964. p. 129-130.

⁶⁷ FRIEDRICH, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger, 1968. p. 48.

revela certo idealismo quanto à dinâmica real do jogo federativo e partidário. Não por acaso, como observou G. K. Chesterton, “ter esperança significa esperar pelo impossível” e “ter fé significa acreditar no inacreditável”.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luís; FRANZESE, Cibele. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP, 2009.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. In: *Direito constitucional, estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 42, p. 166-181, 2020.

BENZ, Arthur. Intergovernmental Relations in German Federalism-joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation. *Seminario internacional la federalización en España: Los déficit de la cooperación intergubernamental*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2009.

BENZ, Arthur. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics*, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2015.

BEVILACQUA, Lucas; SANTOS, Júlia Maria Tomás dos. A saúde no STF: o ressarcimento interfederativo à luz do Recurso Extraordinário nº 855.178. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, n. 8-3, p. 186-205, jul./set. 2019.

BOLLEYER, Nicole; THORLAKSON, Lori. Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 42, n. 4, p. 566-591, 2012.

BULMAN-POZEN, Jessica. Partisan Federalism. *Harvard Law Review*, v. 127, n. 4, 1077-1146, 2014.

CHESTERTON, Gilbert K. *Heretics*. 5. ed. Norwood: The Plimpton Press, 1908.

DEMARCHI, Clovis; FONTANA, Douglas Cristian. Impactos das demandas judiciais no dever do Estado de prestar assistência farmacêutica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 57, n. 226, p. 113-130, abr./jun. 2020.

ELAZAR, Daniel. Cooperative Federalism. *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1991.

FRIEDRICH, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger, 1968.

HESSE, Konrad. El Estado federal unitario. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 6, p. 425-456, 2006.

HRBEK, Rudolf. (More) federal features for the EU?. *Intereconomics*, v. 38, n. 4, 2003.

HRBEK, Rudolf. The Reform of German Federalism: Part I. *European Constitutional Law Review*, v. 3, n. 2, p. 225-243, 2007.

HUEGLIN, Thomas. The Politics of Limited Pluralism: West Germany as a Paradigmatic Case. *Studies in Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 265-287, 1989.

OETER, Stefan. Federal Republic of Germany. *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, v. 40, p. 14-24, 2016.

RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company, 1964.

SCHARPF, Fritz W. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, v. 66, n. 3, p. 239-278, 1988.

SCHARPF, Fritz W. *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre, 1994.

STURM, Roland. Unitary Federalism-Germany Ignores the Original Spirit of its Constitution. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 28, p. 17-46, 2018.

WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

Informação bibliográfica deste texto, cnforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEAL, Roger Stiefelmann. Entrelaçamento de competências e cooperação federativa: reflexões acerca da concepção jurisprudencial de federalismo cooperativo em tempos de polarização política. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 102, p. 161-184, out./dez. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i102.2117.
