



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FEAAC - FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIAS  
E CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO CEARÁ**

**CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**YURI CRUZ SAMPAIO**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS : UMA ABORDAGEM JURÍDICA E  
ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DA "HIPOSSUFICIÊNCIA"  
FINANCEIRA DOS ENTES MUNICIPAIS NA APLICAÇÃO DE  
POLÍTICAS PUBLICAS**

**FORTALEZA-CE**

**2015**

**YURI CRUZ SAMPAIO**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS : UMA ABORDAGEM JURÍDICA E  
ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DA "HIPOSSUFICIÊNCIA"  
FINANCEIRA DOS ENTES MUNICIPAIS, NA APLICAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em administração, pelo curso de graduação oferecido pela Universidade Federal do Ceará.

Orientador : Prof<sup>a</sup>. Dra. Kílvia Souza Ferreira

**FORTALEZA**

**2015**

## RESUMO

Com previsão expressa no ordenamento jurídico constitucional ( artigo 241) , o instituto consórcio público encontra-se regulamentado no âmbito federal ( lei 11.107/2005) configurando-se como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação ( municípios, estados , Distrito Federal e União) com competência para exercer uma gestão associada de serviços públicos através de ações conjuntas visando interesses coletivos. Os consórcios públicos constituem eficiente instrumento de descentralização de prestação de serviços com maior viabilidade econômica, pois a soma dos recursos materiais, humanos e econômicos reduzem gastos no enfrentamento de problemas que não seriam adequadamente resolvidos por apenas um dos entes federativos. A lei 11.107/2005, o decreto 6.017/2007, a portaria conjunta STN/SOF 03/2008, as portarias STN 72 ( 01/02/2012), constituem a legislação que norteia o estabelecimento , funcionamento dos consórcios públicos e traz no seu bojo instrumentos específicos de nomenclatura própria para a realização das etapas até a formalização da celebração do contrato de consórcio público, o qual se submete além da lei de responsabilidade fiscal aos ditames do protocolo de intenções , aos contratos de rateio e aos contratos de programa. Para constituir um consórcio público , a lei estabelece obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica passível de direitos e obrigações, com personalidade de direito público ou privado, integrada à administração indireta de todos os entes consorciados que os criaram.

**PALAVRA-CHAVE:** CONSÓRCIOS PÚBLICOS - RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA - GESTÃO ASSOCIADA - PROTOCOLO DE INTENÇÕES - CONTRATO DE RATEIO - CONVÊNIO MUNICIPAL - CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

## **ABSTRACT**

Expected expressed in constitutional law ( Article 241 ), the institute public consortium is regulated at the federal level ( Law 11.107 / 2005 ) configured as a legal entity formed exclusively by federal entities ( municipalities, states, Federal District and Union ) qualified to serve an associated management of public services through joint actions to collective interests. Public consortia are efficient decentralization instrument to provide services with greater economic viability, as sum material resources, human and economic, reduce spending in the face of problems that would not be adequately solved by only one of the federal entities. Law 11.107 / 2005, Decree 6,017 / 2007, the joint order STN / SOF 03/2008, the STN 72 ordinances ( 01/02/2012 ) constitute the legislation that guides the establishment, operation of public consortia and brings in its bulge specific instruments own nomenclature for the carrying out steps to formalize the conclusion of the public consortium contract, which undergoes addition to the fiscal responsibility law to the dictates of the letter of intent, the apportionment of contracts and program contracts. For a public consortium, the law establishes mandatory creation of a legal entity capable of rights and obligations, with public personality or private, integrated into the indirect administration of all beings consortium that created them.

**KEYWORD** : PUBLIC CONSORTIUM - SHARED RESPONSIBILITY - ASSOCIATED MANAGEMENT - MEMORANDUM OF UNDERSTANDING - PRO-RATA DISTRIBUTION AGREEMENT - CONVENTION HALL - ADMINISTRATIVE AGREEMENT

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 1  |
| 1 - PERSPECTIVA POLÍTICO E ADMINISTRATIVA DA IMPLANTAÇÃO DOS<br>CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL ..... | 5  |
| 2 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....  | 13 |
| 2.1 - O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....   | 13 |
| 2.2 - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....  | 15 |
| 2.3 - PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....   | 16 |
| 2.4 - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....  | 18 |
| 2.5 - O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....  | 20 |
| 3 - OS CONTRATOS PRATICADOS PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....   | 22 |
| 4 - AS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DO CONSÓRCIO PÚBLICO .....   | 25 |
| 4.1 - DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....  | 30 |
| 4.2 - CONVÊNIOS E OUTROS ACORDOS ANTERIORES .....   | 34 |
| 4.3 - CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO .  | 37 |
| 4.4 - QUADRO NORMATIVO .....  | 39 |
| 4.4.1 - FONTE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL.....   | 39 |
| 4.4.2 - NORMAS GERAIS E REGULAMENTAÇÃO POR DECRETO.....   | 40 |
| 4.5 - FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....  | 42 |
| 4.5.1 - OBSERVAÇÕES INICIAIS.....   | 47 |
| 4.5.2 - PARTICIPAÇÃO.....   | 48 |
| 4.5.3 - O AJUSTE DE CONSÓRCIO E O PROTOCOLO DE INTENÇÕES .....                                      | 52 |
| 4.5.4 - CONTRATOS DE PROGRAMA E RATEIO.....   | 53 |
| 4.5.5 - CONTRATOS E CONVÊNIOS.....  | 54 |
| 4.5.6 - A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....   | 56 |
| 5 - O CONSÓRCIO PÚBLICO E A TEORIA NEOCLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO                                     | 58 |
| 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 64 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 67 |

## INTRODUÇÃO

No contexto federalista brasileiro, historicamente marcado pelo monopolismo administrativo central, caracterizado por tomadas de decisões e práticas políticas excludentes, sempre houve expectativas referentes a implantação de mecanismos institucionais que viabilizassem a efetividade e eficácia da consecução de políticas públicas.

Só a partir do discurso da redemocratização e edição da Constituição cidadã de 1988, incorporando os municípios na categoria de ente federativo sub nacional é que estes passaram a gozar de maior autonomia no tríplice aspecto político administrativo e financeiro. Porém que serventia teria esta autonomia, se a maioria dos municípios sendo pobres não conseguiriam realizar de forma plena e individualizada, políticas e serviços públicos capazes de atender de forma igualitária o maior número de pessoas?

A garantia da força do regime democrático e do sistema da representatividade assegura nos de que sejam quais for as relações jurídicas em que o Estado atue com mandatário dos interesses públicos, terá com finalidade precípua a tutela do bem social com a garantia da supremacia dos interesses coletivos sobre os interesses do particulares. Acredita-se na relevância social do consórcio público como promotor do desenvolvimento econômico, do fortalecimento da democracia e instrumento de ruptura de um contexto federativo historicamente marcado pelo monopolismo estatal e tomadas de decisões unilaterais e práticas políticas excludentes.

Através da análise investigativa buscar-se-á em todo desenvolvimento da temática monográfica verificar se realmente este instituto é adequado a efetivação do federalismo cooperativo e fortalecimento democrático. Por fim a monografia em foco, numa perspectiva de abordagem jurídico administrativa propõe analisar o atual perfil dos consórcios públicos entre outros aspectos, os objetivos, as competências, o regime jurídico, as formas de constituição e a estrutura organizacional deste instituto legal com vista a compreendê-lo como ferramenta de cooperação e otimização das finanças publicas em gestão compartilhada entre dois ou mais entes federativos que se unem conjugando

esforços, somando recursos, reduzindo gastos, ampliando desta forma suas capacidades gerenciais e administrativas para um melhor atendimento dos interesses e necessidades sociais que não seriam adequadamente resolvidas pela ação isolada de um único ente federativo.

Para tanto buscar-se-á à luz da doutrina especializada e majoritária e do ordenamento jurídico pátrio estudar essa moderna versão de administração pública com o propósito de demonstrar se os consórcios públicos constituem-se instrumentos adequados à execução de obras, serviços públicos com eficácia com maior grau de eficiência e economia de escala para alcançar o elevado patamar de políticas públicas necessárias à realização dos objetivos fundamentais da Republica Federativa do Brasil, tais como construir uma sociedade livre, justa e igualitária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todo sem quaisquer formas de discriminação ( artigo 3º e seguintes da CRFB/88).

O consórcio público possibilita os entes consorciados unir forças e otimizar o uso de suas finanças para promover ações cooperativas em benefício às populações envolvidas, realizando assim o princípio da solidariedade constitucional, preconizado pela Constituição cidadã de 1988, cuja idéia de aliança já vem implícito na etimologia latina do vocábulo federalismo- que origina-se de *faedus* - que significa pacto - aliança. Define-se federalismo como a união dos Estados na formação de um Estado único, onde as unidades federativas preservam parte de sua autonomia política mas sob a soberania do Estado central, figurado pela União. Leciona Carvalho Filho<sup>1</sup> ( 2013, p. 3 ) :

O termo " federação ", considerando-se o aspecto etimológico, advem da palavra "foedus", que, em latim, assumia o sentido de aliança, pacto, união. Não obstante, a simples aliança entre Estados não rende ensejo à criação do Estado federal. O pacto firmado entre componentes do sistema federativo apresenta-se com peculiaridade próprias, necessárias à formação de seu perfil como forma específica de Estado.

Com dimensões continentais e dotado de uma multiplicidade de características diversas, sob a égide do sistema federalista, o Brasil se subdivide politicamente em 26 estados, um Distrito Federal e 5565 municípios, cada

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos : Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007 . 2. ed. - São Paulo : Atlas 2013. página 3.

unidade federativa com suas peculiaridades e especificidades culturais, sociais e regionais, governo próprio, autonomia política e administrativa, mas ligados ao poder central da união.

Nesse sentido, o primeiro capítulo abordará a questão política e administrativa dos consórcios públicos como uma alternativa de ampliação da capacidade administrativa dos municípios carentes que compõem na sua grande maioria o quadro político brasileiro.

Como unidade administrativa formada por parcerias intergovernamentais o consórcio público deverá também submeter-se aos princípios fundamentais da administração pública. O segundo capítulo abordará os consórcios públicos como uma alternativa gerencial de otimização de recursos públicos em plena consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O enfoque investigativo do terceiro capítulo incidirá sobre a institucionalização das relações jurídicas. Mais que uma reivindicação essa lei representava uma necessidade premente para disciplinar os consórcios públicos e a gestão associada dos serviços públicos. Pela sua fragilidade, os instrumentos de cooperação federativa anteriores a lei, quase sempre não lograram bons resultados pela ausência de um estatuto jurídico adequado o que despertava nos entes consorciados sentimentos de insegurança e desmotivação para firmar novas parcerias. Veremos que os consórcios públicos ao adquirirem personalidade jurídica ganharam direitos e deveres com responsabilidade e obrigatoriedade de cumprimento das obrigações pactuadas.

As características jurídicas do consórcio público constituem objeto de estudo do quarto capítulo o qual enfocará o quadro normativo ( fonte constitucional e infraconstitucional ) que dá suporte legal e dispõe sobre as normas gerais que criam e regularizam este instituto. O quarto capítulo tratará especificamente de questões referentes à constituição do consórcio público e de sua personalidade jurídica, mantendo uma seqüência de abordagem temática na ordem que envolve a sua fase inicial ( planejamento, ajuste e protocolo de intenções ), sua celebração ( formalização do contrato público ), execução de

ações ( contrato de programa e contrato de rateio ) e suas formas de associação ( consórcio administrativo e convênio de cooperação ).

O quinto capítulo tratará de consórcios públicos na perspectiva da teoria neoclássica da administração, demonstrando que este instituto enquadra-se nos postulados da ideologia neoclássica sobre os aspectos práticos da administração e da organização consorcial que se estrutura como modelo de gestão voltada para o bem estar coletivo. Portanto a organização não existe para si, mas para alcançar resultados e atingir objetivos. São os objetivos que fundamentam e justificam a existência dos consórcios públicos, suas estratégias operacionais e sua organização administrativa conforme orienta o modelo neoclássico da administração.

Desta forma o trabalho monográfico apresenta o consórcio público em diversas nuances, fortalecendo a premente necessidade deste instituto como instrumento constitucional que assegura a consecução de políticas públicas.

## 1 - PERSPECTIVA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o federalismo como forma de governo brasileiro trazendo profundas inovações quando através do seu artigo 18, ampliou o raio de autonomia dos municípios, inserido-os na configuração política do país na condição de entes federados com a autonomia, recursos financeiros, governo próprio e competências nos limites de suas atribuições acordadas e pré estabelecidas pela lei, concedendo-lhes junto ao status de ente federado uma dignidade jamais conquistadas no direito positivo das constituições antecedentes.

### **Constituição da República Federativa do Brasil/88**

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Tal autonomia porém trazia dificuldades para a maioria dos municípios pobres que compõe o quadro político brasileiro. Por possuírem reduzida capacidade arrecadatória e serem carentes de recursos financeiros, humanos e materiais esses municípios não teriam condições de implantarem serviços públicos em áreas que demandam grandes custos como as que se relacionam como a saúde, saneamento básico, educação e segurança dentre outras.

No entanto esta mesma Constituição que no seu artigo 241 cria a figura do consórcio público estabelece mecanismo que possibilita não só o exercício de autonomia dos entes federados como também mais a eficiência da prestação de serviços através da gestão consorciada garantindo a resolução de problemas que não seria adequadamente resolvidos por apenas um ente federativo. O poder de associação dos entes federados constitui-se o viés de realização dos potenciais anseios humanistas do pacto federalista.

Atendendo aos anseio da esmagadora população dos municípios carentes, o consórcio público teve como pedra fundamental os reflexos positivos da implantação e projeção de resultados advindos das experiências ocorridas no setor privado, que refletiam a união de esforços na associação de empresas autônomas para a realização de inúmeras atividades de exploração econômica necessárias ao país no formato de associações civis, que tiveram

previsão legal justificada aos ditames do convênio, sem obediência aos ditames obrigatórios atinentes às peculiaridades comum ao setor público.

O artigo 18 da CRFB/88 ampliou o raio de autonomia municipal quando inseriu os municípios na configuração político-administrativa do Brasil. Esta autonomia que legou aos municípios uma dignidade federativa antes jamais conquistada no direito positivo das constituições antecedentes, trouxe também dificuldades para a maioria dos municípios carentes que por possuírem reduzida capacidade arrecadatória e desprovidos de recursos materiais, financeiros e humanos não dispunham de condições para implantar serviços públicos em áreas que demandam grandes custos como as que se relacionam com a saúde , a educação, segurança e saneamento básico entre outras e ou por possuírem pequena demanda tornava-se economicamente inviável a execução de prestação de serviços ou a concretização de obras por apenas um ente da federação.

Neste cenário de dificuldade muitos problemas enfrentados pelo entes federados municipais ultrapassavam as fronteiras de seus territórios tornando-se imprescindível a articulação de ações conjuntas entre municípios e estados vizinhos para resolver seus problemas comuns e viabilizar uma melhor prestação de serviços públicos à sociedade.

Os consórcios públicos intermunicipais, nomenclatura adotada para a identificação desta impar modalidade de arranjo de sociedade, até 1987 eram praticados sobre a égide de acordos de colaboração que não respaldavam segurança jurídica, portanto inseguros, sem impor a observância de permanência da concretização dos deveres assumidos, todavia respaldados pela previsão legal dos consórcios particulares eram praticados de forma análoga que refletiam a constituição de tais consórcios através da coordenação e cooperação advinda de meros convênios administrativos praticados pelos municípios, projetando-se para todos os fins jurídicos uma espécie de consórcio administrativo.

Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dotada de características vanguardistas, figurando como antítese do anterior cenário político, não trouxe a previsão constitucional ao reconhecimento e enquadramento dos consórcios públicos na Magna Carta. Porém a

redemocratização política da campanha nacional de saúde influenciou o advento da figura dos consórcios públicos no que tange à efetivação do fornecimento e adequação dos serviços de saúde, criando um terreno fértil e propício, que corroborou intimamente com o aumento deste específico arranjo societário, atendendo antigas reivindicações pela explícita previsão constitucional e impulsionando a corrente que reclamava pela sua explícita previsão constitucional, como também a sua posterior regulamentação.

A inobservância do ordenamento jurídico específico que tutelasse a matéria dos consórcios públicos intermunicipais, debreou a urgente e necessária implantação desta ferramenta de viabilização de políticas sociais, todavia nesse contexto negativo surgiram novas experiências que serviram de plano de fundo para a implantação dos consórcios públicos.

Apesar da problemática legal advinda da orientação da Constituição Federal do Brasil, foram desabrochando novos consórcios em áreas e setores estratégicos tais como : saúde, meio ambiente, aquisição de equipamentos de vultoso valor, saneamento básico e consecução das políticas de despejo de resíduos sólidos e poluentes de todo o gênero.

Esse crescimento, fortalecido pela necessidade econômica e interesse político promocional, angariou reforços de diferentes lideranças políticas que propagavam a imagem do consórcio público como o reflexo da melhor solução para a resolução de inúmeras mazelas sociais, tal força constituiu um bloco político que impulsionou a negociação na aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional ( PEC ) nº 173/1995, que representava o anseio de implantar essa nova figura societária nos ditames constitucionais permeando um novo formato institucional na política de gestão de recursos entre diferentes entes da federação ( Município, Estado, União ) na promoção e efetivação do bem estar social, através de esforços cooperados e coordenados.

No liame político, na aprovação da PEC nº 173/1995, alguns dispositivos foram suprimidos, em especial o artigo 247, tendo como principal responsável por tal supressão a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como reforma administrativa. Em meio a estas edições foi aprovado o artigo 241 da CRFB/88 que constitucionalizou a figura do consórcio

público, dando maior força e segurança jurídica aos entes futuramente associados.

Parte da doutrina alegava que a previsão de tal figura no corpo constitucional era em parte desnecessária, haja visto que os entes em comento gozavam de autonomia e que tal aprovação dependia intrinsecamente da vontade política interna dos entes associados.

Contrapondo o entendimento acima perfilhado, tal promoção política tinha o intuito de promover e viabilizar soluções referentes as problemáticas vivenciadas pelos consórcios em andamento e em formação, devido a inúmeras celeumas históricas e políticas vivenciadas e culturalmente impregnada no Brasil, tais como: precariedade e ausência de orientação jurídica que regulasse a obrigatoriedade da efetivação dos deveres assumidos pelos entes associados, dificuldade na captação de recursos externos, inviabilidade na consecução da prestação de serviços de competência do poder público gerando assim circunstâncias impeditivas para tais entes a médio e longo prazo haja visto que tais entes gozavam de faculdade do poder de desassociarem-se sem penalidades por não assumirem aos compromissos acordados.

Apesar da previsão constitucional da figura do consórcio público na Magna Carta em seu artigo 241, tal previsão mostrava-se insuficiente, haja vista a carência de regulamentação específica, ou seja, tal lacuna omissa fomentava e propiciava as reivindicações que clamavam pelo marco regulamentatório de tal instituto que permanecia aberto, gerando um prejuízo indireto ao erário público e a sociedade.

Foi somente após 5 anos da Emenda Constitucional nº 19 de 1988 que o poder executivo federal, em 2003 sob gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que sob forte pressão política viabilizou a execução da exigência demandada pela regulamentação da figura dos consórcios público instituída pelo artigo 241 da CRFB/88.

A projeção das necessidades e interesses dos prefeitos ao executivo federal, em favor da regulamentação dos consórcios públicos, ganhou como aliado a força política articulada pelo CAF (Comitê de Articulação Federativa).

Neste sentido Strelec<sup>2</sup> ( 2011, p. 57 ), em sua tese de mestrado elucida a conjectura política realizada agregando a posição de Lousada<sup>3</sup> ( 2008 ) :

Composto por nove representantes do governo federal e três representantes das entidades nacionais de representação de prefeitos – Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Municípios (ABM) –, o papel desempenhado pelo CAF em 2003 era coordenar a interlocução entre o governo federal e os municípios, para tratar de temas que perpassavam as relações interfederativas e as ações de interesse comum entre a União e os municípios. Entre temas como reforma fiscal e tributária, estava a proposta de dar encaminhamento ao projeto de lei que fixaria normas para a cooperação entre a União e os municípios. (LOSADA, 2008).

Agregando tal entendimento, Carvalho Filho<sup>4</sup> ( 2013, p. 7 ) leciona em seus livros Manual de Direito Administrativo e Consórcios públicos que:

Torna-se necessário, considerando-se nosso regime federativo, "estabelecer mecanismos de vinculação ente elas ( pessoas federativas ), de modo que os serviços públicos, sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em pro da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação.

Todavia, com a experiência dos primeiros arranjos de consórcio público, tendo o consórcio público do ABC paulista como referência norteadora em termos de gestão coordenada e de cooperação singular, haja vista a característica multisetorial, que fomentava soluções e problemáticas advindas da crise política e econômica vivenciada nesse impar momento de transição política, fazia-se urgente a regulamentação necessária para a institucionalização e efetivação da figura dos consórcios públicos, arrazoados no artigo 241 da Constituição Federal do Brasil de 1988; Neste aspectourgia forte apelo político que debatia e requisitava a necessária demanda de uma ação efetiva partida do governo central pelo próprio partido dos trabalhadores.

---

<sup>2</sup> STRELEC, Thamara Caroline. Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. / Thamara Caroline Strelec. - 2011. página 57 ; também disponível no endereço eletrônico : <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8395/62090100018.pdf?sequence=1>

<sup>3</sup> STRELEC apud LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. Anais eletrônicos. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf> . Acesso em: 27 de maio de 2015

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 7.

Cediço que tal promoção política angariava votos contra e a favor, destacava-se a posição do professor e doutrinador Miguel Reale, que contrapôs o projeto conforme solicitação do então secretário de energia, recursos hídricos e saneamento do Estado de São Paulo. Nesta linha Strelec<sup>5</sup> ( 2011, p. 58 ) afirma que dentre as críticas elaboradas pelo jurista destacavam-se os seguintes argumentos:

- a) quanto à constituição de pessoa jurídica: de acordo com o parecer, os consórcios estariam enquadrados no Direito brasileiro como meros acordos de colaboração para a execução de um empreendimento, o que não implicaria a constituição de personalidade jurídica de direito público;
- b) quanto à interferência da União nas questões locais: a participação da União nos consórcios públicos poderia interferir na autonomia dos estados e municípios, uma vez que, sendo aquela mandatária de recursos, exerceria dominação sobre os assuntos de interesse local;
- c) quanto à concessão de poderes aos consórcios públicos: segundo Reale, os poderes concedidos aos consórcios, como desapropriar, cobrar tarifas e determinar preços públicos, eram próprios dos entes federados.

Tais argumentos elencados influenciaram, fortaleceram e angariaram forças que acreditavam que o projeto de Lei nº 3.884 padecia de severos vícios, julgando por fim tal projeto inconstitucional, por compreender que a implantação de tal figura acabaria por derradeiro a inovação de uma suposta nova entidade federativa, contrariando assim intimamente os princípios da federação preconizados na Magna Carta Constitucional.

Argumentos realizados e defendidos por Miguel Reale fortalecia as forças políticas existentes contra tal instituto, entre quais destacavam-se os ícones políticos o então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e o então, deputado federal Walter Feldman. Neste contexto Strelec<sup>6</sup> ( 2011, p.58 ) em sua tese de mestrado, Citando Dias<sup>7</sup> ( 2006, p. 105 ), evidencia o cenário político existente.

No campo político, outros argumentos contra o projeto de lei surgiram no período. Entre eles, um artigo publicado pelo estado de São Paulo, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, e outro de autoria do deputado federal Walter Feldman, em que contrariavam a possibilidade de se constituírem consórcios públicos entre União e os municípios. Por um lado, Fernando Henrique alertava para a criação de uma nova “entidade federativa”, em que a União poderia constituir com um município qualquer um consórcio e canalizar recursos diretamente para essa nova entidade (CARDOSO apud

---

<sup>5</sup> STRELEC, Thamara Caroline. Op. Cit. página 58

<sup>6</sup> Ibidem. página 58

<sup>7</sup> STRELEC apud DIAS, S. G. Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DIAS, 2006, p. 104). Por outro lado, de modo similar, Feldman posicionava-se contrário à mesma possibilidade, na medida em que poderia negligenciar o papel dos estados no pacto federativo, criando uma “linha direta” entre a União e os municípios integrantes do consórcio, retirando, assim, a importância do estado (unidade federativa intermediária) no processo cooperativo (FELDMAN apud DIAS, 2006, p. 105).

Vista forte crítica em desfavor da regulamentação e institucionalização dos consórcios públicos, emergiu-se corrente divergente de tal posição, com o apoio de juristas e políticos que apoiavam essa promoção institucional, por acreditar que tal instrumento em vez de oprimir os preceitos basilares contidos na Constituição, realizava exatamente o contrário, representava um viés de descentralização administrativa, como também seria um meio de se concretizar e solucionar as mazelas vividas sob influência da má gestão dos recursos financeiros.

Contraopondo a posição de Miguel Reale, rechaçando as premissas de inconstitucionalidades sustentadas, ganharam destaque os argumentos provocados pelo doutrinador Dalmo Dallari de Abreu, a pedido do Governo Federal representado pela Secretaria Ambiental de Saneamento do Ministério das Cidades, que contou com o auxílio de outros importantes juristas que emitiram parecer favorável a Dalmo Dallari e em desfavor dos argumentos de inconstitucionalidade anteriormente sustentados por Miguel Reale, neste contexto Strelec<sup>8</sup> ( 2011, p. 59 ) sustenta:

Dalmo de Abreu Dallari, que elaborou parecer negando todos os argumentos apresentados anteriormente. Segundo Dallari (2005), a proposta do projeto lei em conceder personalidade jurídica de direito público aos consórcios não afetaria a autonomia e as competências dos entes federados. Para o jurista, o consórcio apresenta-se como instrumento de descentralização administrativa, não exercendo as competências exclusivas dos entes federados assinaladas na Constituição Federal, nem o poder de tributar como o ente federado. Além disso, no parecer fica sublinhado o argumento de que a participação da União nos consórcios constituídos não configuraria mecanismo de centralização. Quanto a isso, Dallari expôs que a dependência política referida é, sim, recorrente das situações de insuficiência de recursos; no entanto, é originária das relações entre os governos desde a inauguração do sistema federativo, e não seria, portanto, algo novo na dinâmica das relações intergovernamentais e tampouco decorrente do formato atribuído pelo proposto com a lei analisada.

Por fim, urge saber que para a criação, institucionalização e efetividade na execução dos consórcios públicos, que tenham como signatários a União e

---

<sup>8</sup> STRELEC, Thamara Caroline. Op. Cit., página 59.

Municípios envolvidos na formação constitutiva de tal arranjo só seria viabilizado sua efetividade caso o(s) Estado(s) que tivesse(m) seus municípios associados do consórcio fizessem parte.

Neste aspecto, sob perspectiva jurídica, o argumento em que a União criaria vínculos diretos com os entes municipais cairia por terra, por ser requisitada a participação da presença do ente Estadual de competência territorial dos municípios envolvidos.

## 2 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Instituídos pela carta magna ( art. 241) e regulamentados por leis infraconstitucionais com vista a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos públicos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, os consórcios públicos são estruturas administrativas de gestão pública e portanto devem submeter-se aos pressupostos e princípios fundamentais da administração pública conforme esclarece a letra da Constituição da Republica Federativa do Brasil em seu artigo 37.

### **Constituição da República Federativa do Brasil/88**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A gestão associada não deve restringir-se apenas ao exercício de suas atividades operacionais, mas também garantir a supremacia dos interesses públicos sobre o interesse dos particulares, realizando seus objetivos, suas metas e atribuições em plena concordância com os princípios fundamentais da administração pública abaixo apreciados.

### 2.1 - O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Princípio da legalidade administrativa ( artigo 37 , CRFB) garante que o exercício da administração pública deva ser pautado no mais rigoroso cumprimento de lei, corroborando com a premissa constitucional de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei ( artigo 5, inciso II, CRFB/88).

### **Constituição da República Federativa do Brasil/88**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Pelo princípio da legalidade, a gestão conjunta dos consórcios públicos deve se limitar a uma atuação dentro do que é legalmente permitido em total obediência aos meios e as formas previstas em lei. Vale ressaltar que no âmbito das relações particulares é lícito fazer tudo que não é proibido (princípio da

autonomia das vontades ), porém na esfera da administração pública há a exigência de subordinação ao poder público e a previsão legal, de forma que só é permitido fazer o que a lei ordena e delimita.

Nota-se que na administração pública não há liberdade e nem vontade pessoal, no máximo é permitido o poder discriminatório observadas as regras previstas no artigo 37 da CRFB 88 . Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, cingindo o princípio da legalidade estrita.

No exercício de suas competências delegadas pelo Poder Público, os consórcios públicos em gestão associada de prestação de serviços, execução de obras, fornecimento de bens e compartilhamentos de recursos, devem utilizar-se de seus poderes por gestores associados e buscar meios de alcançar a consecução de uma finalidade previamente estabelecida que é a proteção do interesse social. Meireles<sup>9</sup> ( 2005 ) reconhecendo a importância e valoração do princípio da legalidade leciona:

Esse princípio é vital para o bom andamento da administração pública sendo que ele coíbe a possibilidade do gestor público a agir por conta própria "tendo sua eficácia através da execução jurídica dos atos de improbidade, evitando a falta da vinculação da norma e principalmente da corrupção no sistema. Esta preocupação se faz constante para que seja atingido o objetivo maior para o país, o interesse público através da ordem e da justiça.

No entanto nem todos compartilham deste entendimento. muitos dos que atuam na administração pública consideram o princípio da legalidade um entrave à execução dos serviços públicos, responsável por dificuldades que enfrentam na burocracia do Estado. Segundo Batista<sup>10</sup> ( 2011, p. 99 e 100 ) em guia dos consórcios públicos relata :

O princípio da legalidade é o mais conhecido dos que atuam na administração pública. A ele são atribuídos muitos dos males da burocracia do Estado. O gestor público almeja sempre maior liberdade. Os gestores tendem a enxergar as exigências da legislação como barreiras a serem vencidas, cumprindo somente as exigências mínimas necessárias para escapar de uma ação legal, com qualidade e eficácia duvidosa , não raramente se utilizando dessas exigências mínimas para legitimar e justificar suas ações.

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>10</sup> BATISTA, Sinoel. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 2) página 99 e 100

Todavia, apesar da burocracia e dos entraves advindo pela necessidade a obediência ao princípio da legalidade, considera-se tal princípio pedra fundamental orientadora das decisões do Estado em prol da sociedade, figurando tal instrumento como balizador e consagrador dos direitos e garantias consagrados na Carta Magna Constitucional. Apresentado-se instrumento necessário e obrigatório para a regência das relações sociais.

## 2.2 - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A administração do serviço público deve ser realizada sob a perspectiva de um ideal de justiça neutro e impessoal, visando o bem público e o atendimento dos interesses coletivos. As pessoas que trabalham na área da administração pública devem exercer suas funções com objetividade e imparcialidade, não sacrificando os interesses coletivos em conveniência aos interesses particulares, atuando de forma objetiva com propósitos voltados a finalidade pública, conduzindo os atos administrativos para seus fins legais não fazendo distinções entre as pessoas exceto em casos previstos em lei.

Pelo princípio da impessoalidade se impõe aqueles investidos em cargos públicos, a obrigatoriedade de uma atuação impessoal de acordo com a vontade da lei, coibindo-se deste modo, formas de favorecimento e promoções pessoais. Bandeira de Melo<sup>11</sup> ensina que:

Pelo princípio da impessoalidade se traduz a idéia de que a administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benefícios ou detrimientos, nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis, simpatias ou animosidades pessoais ou ideológicas não podem inferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio é a causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

A obediência aos princípios da impessoalidade viabiliza a supremacia do interesse público, impõe uma prática administrativa voltada para seu fim legal, assegurando o vínculo de igualdade entre os administrados. Impede-se desta forma que o ato administrativo seja praticado visando interesses pessoais, prevalecendo a relação de igualdade entre todos os administrados o que representa a essência do princípio da impessoalidade que traduz a idéia da isonomia proclamada pelo Magno texto constitucional.

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo”, 7ª ed., São Paulo: Malheiros, página 68

### 2.3 - PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Dentre os princípios elencados no artigo 37 da CRFB/88 destaca-se o princípio da moralidade tão desacreditado no cenário da política brasileira em face a inúmeros escândalos, marcados pela corrupção e improbidade administrativa, amplamente divulgados pela mídia.

O princípio da moralidade impõe aos agentes públicos a obrigação de uma gestão baseada em valores morais, éticos, de dignidade e de respeito aos bens publico, levando em conta a razoabilidade, o senso comum, a justiça social e o equilíbrio coletivo, não bastando apenas cumprir a lei.

Como afirma Rek<sup>12</sup> ( 2013 ) muitas vezes é possível que o ato emanado da administração esteja adequado ao que estabelece determinada lei, contudo mesmo assim poderá apresentar características imorais; Segundo a mesma linha de raciocínio Gasparini<sup>13</sup> ( 2003, p. 9 ) leciona que o ato e a atividade da administração pública devem obedecer não só a lei mas a própria moral, pois nem tudo que é legal é honesto como afirmavam os romanos.

A atuação da administração deve atender não só os ditames legais, mas agrega-se aos valores de equidade , de honestidade. Não deve valer-se da omissão de falhas da lei para ofender os princípios básicos da moralidade, dos bons costumes. Enfim não devem violar as regras morais que asseguram uma boa gestão e as disciplinas internas de uma administração pública pautada pelo respeito aos administradores.

Suporte ético de toda administração pública, o princípio da moralidade deverá nortear a interpretação ética da razoabilidade e da justiça social garantindo a supremacia do interesse público sobre qualquer outro interesse. Como entidades administrativas de gestão pública, os consórcios devem obedecer aos princípios da moralidade, não podendo fazer uso das prerrogativas decorrentes de suas atividades funcionais para atingir fins que contrariem os interesses públicos.

---

<sup>12</sup> REK, Marcos. Os princípios basilares da administração pública e os aplicáveis às licitações. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13610&revista\\_caderno=4](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13610&revista_caderno=4) . Acesso em maio 2015.

<sup>13</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. página 9.

Custeadas com dinheiro público as realizações administrativas não são do funcionário ou da autoridade, mas da entidade pública em nome da qual foram produzidas, o que gera um entendimento de que todo o gestor público deve declinar suas atividades no respeito à moralidade da isonomia de direito, realizando suas funções públicas com foco no bem comum, sem favorecer grupos, sem determinar pessoa ou discriminar quem qualquer que seja, e nem contrariar o senso comum da honestidade, da retidão, da boa-fé com respeito à dignidade humana, à ética da moralidade das instituições. A este respeito ensina Di Pietro<sup>14</sup> ( 2011, p. 79 ):

E resumo, sempre em matéria administrativa, se verifica que o comportamento da administração ou do administrado, se verifica que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa convivência, os princípios da justiça e da equidade, estará fazendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Inseridos no ordenamento jurídico, os princípios da ordem moral integram a validade das normas jurídicas que exigem dos gestores e agentes públicos uma conduta administrativa pautada nos princípios éticos da moralidade. Aqueles que usem suas funções públicas para a prática de nepotismo, concussões, favorecimento de terceiros ou promoções pessoais estará violando o princípio da moralidade. Bandeira de Melo<sup>15</sup> ( 2005, p. 119 ), leciona brilhantemente:

A administração e seus agentes tem de atuar na conformidade dos princípios éticos. violá-los implica violação do próprio direito, configurando ilicitude que as sujeita a conduta viciada, a invalidação, por quanto tal princípio assumiu fórum de prática jurídica na conformidade do artigo 37 da Constituição.

O princípio da moralidade está estreitamente ligado ao princípio da probidade da mesma maneira que a moralidade administrativa está associada a improbidade administrativa, a qual regulamentada pela Lei 8.429/92 define e elenca as hipóteses conjeturáveis com atos ímprobos.

#### **Lei nº 8.429, de 2.6.1992**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 24 ed., São Paulo: Atlas, 2011, pág. 79

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 119.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Neste raciocínio, concluímos que o princípio da moralidade além de esta intimamente ligado aos pressupostos da moralidade administrativa, apresenta-se em dois aspectos sendo o primeiro o aspecto objetivo, ligado ao conteúdo expresso pela Lei de Improbidade Administrativa e o segundo ligado ao aspecto subjetivo, que deverá ser analisado de forma separada, caso a caso.

#### 2.4 - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Princípio da publicidade expresso no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fundamenta o inciso XXXII do artigo 5 da CRFB/88 que determina.

##### **Constituição da República Federativa do Brasil/88**

Artigo 5, CRFB/88 "Caput" (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Os atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis ao público. Todo cidadão tem direito de dirigir-se ao poder público e solicitar através de requerimento cópias e certidões de atos administrativos. Lógico e natural é o entendimento de que todo ato administrativo seja público e transparente, porque pública é a administração que realiza em nome do povo que elege seus representantes através de voto para gerir a causa pública em consonância com os objetivos e interesses e necessidades públicas.

A exigência do cumprimento do princípio da publicidade pelo cidadão o torna fiscal da atividade administrativa, pois ao inquirir sobre o andamento e funcionamento do gerenciamento, o administrado estará obrigando ao administrador a dar conta de seus atos no que diz respeito ao eficaz cumprimento das metas, objetivos e finalidades a que toda administração pública se propõe, ou seja atender os interesses e necessidades sociais. A falta de fiscalização popular dá ensejo a uma gestão pública ineficiente e ineficaz pelo uso inadequado dos recursos públicos.

O princípio da publicidade determina a divulgação oficial de todo ato administrativo para o conhecimento público e início dos seus efeitos externos. Em cumprimento a exigência deste princípio faz-se necessário de acordo com o §5 do artigo 4 da Lei 11.105/2007 que o protocolo de intenções seja publicado na Imprensa Oficial. Acrescentando o que aduz o artigo 5, §3 da Lei 6.017/2007 que reza:

**Decreto 6.017/2007 de 17 de janeiro de 2007**

Artigo 5, " Caput " (...)

§ 3º Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

**Lei 11.107/2005 de 6 de abril de 2005**

Artigo 4, " Caput " (...)

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Efetivamente, a obediência ao princípio da publicidade não deve restringir-se apenas a divulgação do ato administrativo na imprensa oficial para divulgar a população sobre a ocorrência do início do ato administrativo para efeitos de sua execução. O princípio da publicidade deve principalmente abranger de forma transparente a divulgação de fatos e dados que viabilizem um controle social sobre os atos administrativos salvaguardando apenas sigilo para os casos previstos em lei como segurança pública e investigações pessoais entre outros. Segundo Di Pietro<sup>16</sup> ( 2009, pg. 359 ):

O princípio da publicidade diz respeito não apenas a divulgação de procedimentos para o conhecimento de todos os interessados, como também aos atos praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar a sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais, ou interesse superior da administração pública.

É natural o entendimento de todo ato administrativo deve ser público e transparente por que pública é administração que o realiza em nome do povo que elege seus representantes para gerir a causa pública em consonância com os interesses e necessidades sociais.

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2009. página 359

A obediência ao princípio da publicidade não deve restringir-se apenas a divulgação do ato administrativo no imprensa oficial para dar a população o conhecimento do início do ato administrativo para efeitos de sua execução,mas ser transparente, divulgando fatos e dados de forma a possibilitar o controle social sobre os atos administrativos públicos, salvaguardando sigilo para os casos previstos em lei como investigações pessoais.

Efetivamente o princípio da publicidade abrange dupla dimensão: a primeira objetiva, dá ao público conhecimento dos atos administrativos de forma que este seja oponíveis as partes e a terceiros e a segunda cumpre a função da transparência dos atos administrativos a viabilizar o controle social dos atos administrativos. Os gestores públicos são obrigados por lei a dar à sociedade ciência dos atos administrativos em caráter educativo, informativo e resolutivo.

## 2.5 - O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência em consórcio público traduz bem a idéia de se fazer o máximo de qualidade com o menor custo possível. Através de uma gestão conjunta os municípios buscam racionalizar recursos para uma melhor prestação de serviços públicos à comunidade. Sob a égide do princípio da eficiência, apregoa-se que toda a administração pública deve ser pautada pelos critérios da moralidade, impessoalidade, transparência e legalidade percorrendo os ditames da lógica social e do bom senso e da razoabilidade com vista a um melhor atendimento dos interesses coletivos. Meirelles<sup>17</sup> ( 2003, p.94 ) leciona que:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa , já que não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades das comunidades e de seus membros.

Vale salientar que o administrador público que no exercício de suas funções com vistas de evitar o desperdício para obtenção de melhores resultados deve priorizar a adoção de critérios morais, éticos e de razoabilidade. A desatenção ao princípio da legalidade implica desrespeito ao diploma legal e por esta desobediência estará sujeito a penalidades conforme esclarece Di

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.

Pietro<sup>18</sup> (2005) ao dissertar a supremacia do princípio da legalidade sobre o princípio da eficiência :

Se o ato administrativo praticado pelo gestor primar pela eficiência, mas não obedecer a legalidade, ele não poderá subsistir no ordenamento jurídico. O referido ato terá que ser invalidado anulado pela própria administração pública no exercício da auto tutela ou pelo poder judiciário em um caso de este ultimo ser provocado para tal

É proverbial o conhecimento do descaso e da ineficiência de como são conduzidas as atividades e prestações de serviços pela administração pública. Sempre se fez mister o controle da causa pública. A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19 de 14 de junho de 1988 veio atender esta necessidade no sentido de controlar os serviços públicos já que a violação deste princípio é inconstitucional. Conforme leciona Aldemir ( 2007 ):

Este princípio veio em boa hora, pois não se pode mais imaginar uma administração pública gerida com descaso e produzindo resultados insatisfatório. Além disso , os cidadãos estão cansados do mal serviço prestados pelo Estado, e estavam precisando de respaldo pelo Estado, e estavam precisando de respaldo para cobrar dos agentes públicos resultados satisfatórios na aplicação do dinheiro público<sup>19</sup>.

O conceito de eficiência na administração pública respalda-se no sentido de garantir eficácia na prestação de serviços essenciais a população adotando-se todos os meios legais e morais. Arelado ao conceito de eficácia o princípio da eficiência impõe aos gestores públicos o exercício de uma administração com eficiência no sentido de produzir efeitos desejados seguindo normas e padrões de condutas adequadas de forma que os resultados sejam obtidos com eficácia. Pelo princípio da eficiência se coíbe os abusos por parte dos administradores da res pública. Pressupondo que a administração pública deve ser conduzida sobre a premissa de se alcançar resultados satisfatório.

---

<sup>18</sup> DI PIETRO, Marisa Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Editora Atlas 2005.

<sup>19</sup> BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Acesso em maio 2015. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_%20leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=4536)

### 3 - OS CONTRATOS PRATICADOS PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Dentre as inovações trazidas pela lei 11.107/2005 destaca-se o atributo institucionalizado das relações jurídicas ao consórcio público que ao adquirir personalidade jurídica ganhou aptidão de usufruir direitos e de contrair deveres.

O estabelecimento legal de responsabilidades fixas e obrigações a serem cumpridas tem feito benefícios no gerenciamento compartilhado na prestação do serviço público, pois o descumprimento das obrigações gera sanções para o ente consorciado infrator das negociações pactuadas.

É cediço que os consórcios públicos já existiam na realidade federativa brasileira na modelagem de arranjos de cooperação mas sem a necessária segurança jurídica, não conseguiam garantir a eficácia da execução de suas atividades, nem dá cabo a consecução de seus objetivos finais. Segundo Carneiro<sup>20</sup> ( 2009 ):

Antes do advento da Lei 11.107/05, era pacífico o entendimento de que o consórcio público não tinha personalidade jurídica própria, o que limitava, muito, sua liberdade de ação e o êxito dos seus objetivos.

Entretanto, citada lei optou em atribuir personalidade jurídica aos consórcios (artigo 1º, § 1º e artigo 6º), facilitando, assim, a operacionalização de suas atividades e o cumprimento de seus objetivos.

A personalidade jurídica atribuída aos consórcios públicos pode ser de direito público ou de direito privado, sendo que os consórcios se configuram como associações, como será abaixo analisado.

Os consórcios públicos formados a partir dos anos 90, anteriores ao advento da lei 11.107/2005 mesmo funcionando como importantes instrumentos de políticas públicas pelo seu poder de ampliação e capacidade de realização de obras públicas, não passavam de meros contratos informais criados como um acordo de vontades entre entes do mesmo nível, que sem amparo legal não havia incentivos a novas parcerias nem fortalecimento de vínculos de cooperação.

---

<sup>20</sup> CARNEIRO, Evandro Lima. O regime jurídico dos consórcios públicos. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6970](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6970)>. Acesso em maio 2015.

Segundo Barreiro<sup>21</sup>, em seu trabalho publicado sobre Consórcios Públicos:

Os consórcios públicos como já se dito anteriormente, no período compreendido entre a data da edição de Emenda Constitucional que o consolidou no texto da Carta Magna e a publicação da lei federal 11.107/2005 que trouxe procedimentos e formalidades para a constituição de um consórcio público não possuíam uma legislação específica e por isso eram criados como acordo de vontades entre entes do mesmo nível.

A personalidade jurídica atribuída aos consórcios públicos pode ser de direito público ou de direito privado, através da interpretação do artigo 1º, §1º e artigo 6º que a lei 11.107/2005 atribui aos consórcios públicos personalidade jurídica garantindo a esta parceria, a operacionalização de suas atividades, a concretização de suas metas e objetivos finais e mais segurança nas negociações acordadas. A lei em comento positivou o instituto consórcio público como uma associação de natureza autárquica e com personalidade jurídica que integra-se a da administração indireta de todos os entes que o criaram, mas em relação a Constituição de consórcios públicos sobre a forma de pessoa jurídica de direito privado, a lei silencia sobre o fato de os consórcios integrarem ou não a esfera da administração pública indireta, ensejando desta forma, entre alguns juristas entendimento diferente.

Para Di Pietro<sup>22</sup> ( 2006 ) se um consórcio público criado sob a forma de pessoa jurídica de direito público integra a administração indireta dos entes criadores , o consórcio público de direito privado por analogia deverá também integrar a administração indireta, uma vez que o ente político ( município, Estado, Distrito Federal , união) não poderá criar um ente administrado (consórcio público) para executar um serviço público de sua competência sem que faça parte da máquina administrativa , seja ela direta ou indireta,

Já Meireles<sup>23</sup> ( 2003 ) acredita que se um consórcio público foi criado sobre forma de pessoa jurídica de direito privado é preciso que este fato seja levado em conta na fixação das competências a serem transferidas aos consórcios o que evidencia que Hely Lopes Meireles compartilha o

---

<sup>21</sup> BARREIRO, Rogério, monografia, Consórcios Públicos, acessado em 20 de maio de 2015, Endereço eletrônico : [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=938](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938)

<sup>22</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 19º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13º ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

entendimento de que todo consórcio público criado sob forma de pessoa jurídica de direito privado não integra a administração pública indireta dos entes criadores.

Segundo Carneiro<sup>24</sup> ( 2009 ), no artigo regime jurídico dos consórcios públicos.

Não é o fato de este tipo de consórcio ter personalidade de direito privado que ele ficará de fora da administração indireta, uma vez que não tem como uma pessoa política instituir pessoa jurídica administrativa como se fosse instituída pela iniciativa privada, uma vez que todos os entes criados pelo poder público para desempenhar funções administrativas do Estado tem que integrar a administração pública direta ou indireta.

O artigo 241 da Constituição Federal alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98 determina que os entes federados disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoas e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos.

---

<sup>24</sup> CARNEIRO, Evandro Lima. O regime jurídico dos consórcios públicos. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6970](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6970). Acesso em 20 de maio 2015.

#### 4 - AS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DO CONSÓRCIO PÚBLICO

No presente capítulo, será abordado as principais características do consórcio público, identificando as peculiaridades deste modelo de gestão associada, abordando temas que versam sobre a personalidade jurídica, convênios, acordos anteriores, quadro normativo, natureza, normas gerais dentre outros aspectos necessários a formalização e identificação de tal arranjo.

A figura do consórcio público surgiu com o advento da Emenda Constitucional 19/98 visando a gestão associada de serviços públicos como reza o artigo 241, nele encontra-se a definição de consórcio público que é disciplinado pela Lei 11.107/2005.

O consórcio público configura-se como uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação ( Municípios, Estados, Distrito Federal, União) que se unem com o objetivo de estabelecer uma associação federativa para atender objetivos em comum.

Dai a importância social dos consórcios públicos como uma associação inter governamental através da qual dois ou mais entes federados se unem, conjugando esforços, somando recursos, reduzindo gastos para uma melhor administração de recursos públicos.

Concorda-se com o pensamento em que acredita na figura do consórcio público como instrumento importante para a consolidação de um Estado Federado capaz de atender de forma mais igualitária o maior número de pessoas, garantindo a consecução dos objetivos constitucionais do desenvolvimento nacional com a redução da desigualdade social e promoção do bem estar social.

É cediço que quando se trata de atividade que se relaciona com obtenção e aplicação das finanças para custeio da máquina administrativa e execução de obras e serviços públicos, desencadeia-se uma verdadeira corrida para abocanhar o mais que puder partilhas do erário público , numa situação que torna o dinheiro público vulnerável à sanha desenfreada dos administradores que sem nenhum escrúpulo dele querem se apossar de acordo com seus interesses e conveniências.

Para dirimir estas questões, os consórcios públicos representam uma alternativa gerencial de otimização de recursos e transparência de gastos, já que no processo de compras compartilhadas a negociação de custos com economia de escala é realizado com a participação de vários entes dentro de seus limites e competências e com possibilidades de assumirem um papel de fiscalização recíproca através do diálogo inter-administrativo sobre os controles externos exercidos pelo tribunal de contas e da comunidade local para quem este consórcio presta serviço.

A Constituição Federal de 88 reformulou a organização do Estado brasileiro. No eixo da redemocratização do país um dos principais pontos de discussão referia-se a necessidade de descentralização do poder extremamente concentrado na União. Um complexo processo de redistribuição de competência foi estabelecido como transferência de importantes políticas públicas para os entes subnacionais

Pelo Fato de a CRFB de 1988 ter concedido uma significativa ampliação da autonomia municipal nos tríplices aspecto político , administrativo e financeiro, a doutrina majoritária acredita que foi a partir da edição da Constituição de 1988 que os municípios ganhando o status de ente federativo , passara de fato a constituírem importantes instrumentos na organização política administrativa brasileira, como prevê a nova redação do artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promovida por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 que permitiu que os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos pudessem ser disciplinados por meio de uma lei ordinária e não de lei complementar como reza o artigo 23, § único e artigo 241 ambos da CRFB/88.

**Constituição da República Federativa do Brasil/88**

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

A Lei Federal 11.107/2005 de 6 de abril de 2005, trouxe fim a uma longa espera por uma lei específica que regulamentasse o instituto consórcios

públicos, assim com ela teve-se o marco legal regulatório da gestão associada dos entes federativos

De conformidade com tal lei, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios público e dá outras providências regulamentada pelo decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007; O Consórcio Público configura-se como uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação ( Municípios, Estados, Distrito Federal e União ) que se unem de forma voluntária com o objetivo de estabelecer uma associação federativa para atender objetivos comuns, consubstanciando-se em uma característica madura do processo de cooperação, potencializando um ambiente fértil de gestão associada através da disponibilização de meios e instrumentos para viabilizar a gestão, a execução e prestação do serviço público, conduzindo da melhor forma possível as estratégias de solução de atendimento aos interesses e reais necessidades de cada ente federado consorciado.

A lei 11.107/2005, de 6 de abril de 2006 ( Lei dos consórcios públicos ) e seu regulamento expresso pelo decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, ambos de competência federal, foram protagonistas do novo conceito de gestão do serviço público, que foi constitucionalmente previsto na emenda constitucional nº 19/98 que acrescentava o novo modelo de gestão e cooperação previstos na redação do artigo 241 da CRFB/88, que reza :

**Constituição da República Federativa do Brasil/88**

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

A partir deste marco legal, o consórcio público tornou-se o modelo de gestão de Estado mais desenvolvido na última década, corroborado com a necessidade da concepção das funções que o Poder Público deve desempenhar, possibilitando o retorno ao debate do que trata prática de execução da prestação de serviços públicos Como instrumento hábil para atender os interesses sociais obedecendo os pressupostos de direito mínimos assegurados pela CF/88.

O consórcio público tem como principal característica o rateio de gastos e custos, tornando mais viável a execução das políticas públicas orientadas pela Constituição Federal do Brasil, servindo como norte balizador para a orientação da tomada de decisões políticas na gestão da coisa pública.

Neste contexto, o controle externo está intrinsecamente ligado às políticas administrativas de gestão dos consórcios públicos, pois é a ele que corresponde a competência na auditoria dos gastos públicos, em especial previsto no artigo primeiro *caput* e seguintes da Lei 8.442 de 16 de Junho de 1992 ( Lei orgânica do tribunal de contas da união e da outras providências ) e no artigo 9º, "caput" e § único da Lei 11.107/2005 que publicam o seguinte :

**Lei 8.442 de 16 de Junho de 1992**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário; (...)

§ 1º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, de legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

**Lei 11.107/2005 de 6 de abril de 2005**

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Restando ao Tribunal de Contas a auditoria de seu ente respectivo, revestido na competência de auditoria fiscalizatória, característica do controle externo passível do poder de intervenção nas licitações e até aplicar multa caso haja indícios de irregularidade e desobediência aos ditames orientados por lei.

No que compete ao controle interno, possui a característica/função de acompanhar e orientar a execução dos atos do gestor público, neste viés possui traços de natureza preventiva, pois auxilia a execução na tomada de decisões a serem praticadas pelo gestor dentro da administração pública.

É certo que a jurisprudência e doutrina vem balizando efervescentes discussões sendo o consórcio público como instrumento viabilizador de soluções para as inúmeras problemáticas resultantes das deficiências dos entes públicos e de sua política de gestão. Os debates permeiam sobre a função reservada ao Estado na economia até a titularidade na execução e prestação de determinadas atividades-fim voltada à prestação do serviço público .

No cenário brasileiro, o consórcio público ganha relevância e destaque, haja vista as características intrínsecas que o apresentam como motor propulsor no processo de otimização e melhoria da prestação de serviços públicos, proporcionando a viabilidade legal, administrativa e política dos entes federados, possibilitando que realizem de forma conjunta a execução de obras que tenham projeção local e regional, característica marcada pelo federalismo cooperativo.

Desta forma constitui-se como aspecto principal a sua natureza voluntária, que possui como figurantes sujeitos associados constituídos de dois ou mais entes, possuindo meta e objetivo comum na promoção de políticas e ações de interesse comum, previsto no artigo 2º , do Decreto 6.017/2007 que expressa:

**Decreto 6.017/2007 de 17 de janeiro de 2007**

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

A política de gestão associada viabilizou a inúmeros municípios que não possuíam condições econômicas e estruturais de realizarem tais políticas públicas a capacidade de executarem planos de interesse comum à sociedade, tendo como fator marcante o sucesso na experiência na implantação, na promoção e execução dos serviços públicos de saneamento, execução do plano de resíduos sólidos e a implantação de unidades de atendimento de saúde e posto de socorro a vítima.

No cenário brasileiro, em seu respectivo contexto federalista, a articulação através da associação pública, pode permear melhores ambientes de

negociação em prol dos municípios associados frente ao governo estadual e federal, propiciando maior força política adquirindo maior poder de pressão , resultando na possibilidade de maior abertura na captação de créditos referentes aos recursos financeiros, viabilizando na possibilidade de maior investimento na quantidade e qualidade nos serviços públicos ofertados à sociedade.

O consórcio público contrapondo-se às orientações, concepções e determinações do federalismo dualista, coloca-se a par da problemática vivida na organização e coordenação dos entes das diferentes esferas ( municipal, estadual e federal ), viabilizando ferramentas que possibilitam essa coordenação, tendo como objetivo a gestão de forma harmônica, proporcional e justa dos deveres e direitos respectivos à natureza e características de cada ente. Representa a melhor experiência necessária no âmbito da política de prestações de serviços de repercussão da política local e regional.

Vale salientar que a preocupação dos administradores públicos em geral está relacionada com o desenvolvimento e andamento do desempenho das tarefas atribuídas constitucionalmente ao poder público na correta conjugação e interação dos diversos entes da federação, ou até mesmo na comunhão de esforços das entidades da administração pública indireta de cada um deles.

Desta forma, na presente linha de raciocínio, a constitucionalização da figura do consórcio público, volta-se ao reconhecimento do legislador derivado em que somente através da conjugação coordenada e cooperada dos entes será viabilizada a correta execução das normas programáticas constitucionais, adequando a possibilidade de gestão e execução de determinados serviços, por pequenos municípios que na prática, representam a esmagadora maioria dos entes públicos no Brasil, cediço que agindo de forma individualizada não teria condições de promover êxito em tais políticas públicas.

#### 4.1 - DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Dentre as informações trazidas pela Lei nº 11.107/2005 destaca-se o atributo institucionalizado de relações jurídicas aos consórcios públicos que ao adquirirem personalidade jurídica lhes é atribuído aptidão de usufruir direitos e contrair obrigações.

Carvalho Filho<sup>25</sup> ( 2013, p.32 ) em seu livro Consórcios Públicos apoiando-se na sustentação a Clóvis Bevilacqua<sup>26</sup> afirma:

Na clássica definição de Clovis Bevilacqua pessoa é o ser a que se atribuem direitos e obrigações, sendo personalidade a aptidão reconhecida por ordem jurídica a alguém para exercer direitos e contrair obrigações o instituto segundo o grande civilista espelha cidadania quando se trata de direitos políticos , e soberania quando se cuida do plexo de direitos e deveres do Estado.

A imputação de personalidade jurídica conferida aos consórcios públicos ocorre mediante a constituição de associação pública ou de direito privado como expõe a letra da lei. O consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de construir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções ( artigo 6 , inciso I ) , acrescenta o parágrafo primeiro do referido artigo que com personalidade jurídica de direito público , o consórcio público integrará a administração indireta de todos os entes consorciados da federação.

No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado , o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação , celebração de contrato , prestação de contas e admissão de pessoal que será regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

Ressalta-se que a Lei 11.107/2005 no seu artigo 1º, parágrafo 1º, define consórcio público como uma associação pública ou pessoa de direito privado, já o Decreto nº 6.017/2007 através do seu artigo 2º , §1º apresenta um enunciado mais esclarecedor que a lei, ao considerar consórcio público como: Pessoa Jurídica, formada exclusivamente sem fins lucrativos.

Carvalho Filho<sup>27</sup> ( 2013, p.33 ) afirma que o legislador enquadrou os consórcios públicos na classe das autarquias, mas é preciso reconhecer que se trata de autarquia com peculiaridade específica, qual seja, a de resultar do ajuste cooperativo entre pessoas públicas.

Percebe-se pelo quadro normativo dos consórcios públicos que estes se positivaram como associações públicas de natureza autárquica e que possuindo

---

<sup>25</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 32.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO apud BEVILAQUA, Clóvis, Teoria do Direito Civil, Livr. Francisco Alves 7.ed 1958, página 61-62.

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit., página 33.

personalidade jurídica de direito público integrar-se-ão à administração indireta de todos os entes consorciado que o criaram , mas em relação a constituição dos consórcios públicos sob a forma de pessoa jurídica de direito privado , a lei silencia sobre o fato de tais modalidades de consórcios integrarem ou não a esfera da administração pública.

Carvalho Filho<sup>28</sup> (2013, p.44 ) ,disserta sobre aspectos neste normativo que demandam comentários:

O primeiro concerne ao fato de que o dispositivo só aludi ao consórcio com personalidade de direito público. Semelhante alusão poderia a um primeiro exame conduzir a conclusão de que , o contrario sensu, os consórcios públicos constituídos como pessoa jurídica de direito privado não estariam incluídos na administração indireta dos seus componentes.

Estabelece o artigo 6º, §1º da Lei 11.107/2005 que "consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta dos entes da Federação Consorciada, no entanto não afirma-se o consórcio público com personalidade jurídica de direito privado integra ou não a administração indireta dos consorciados. Corroborando com este entendimento Ariane Fucci Wady<sup>29</sup> (2009 ), integrante do corpo da rede de ensino Luiz Flávio Gomes ( LFG ) afirma:

A lei não esclarece se os consórcios públicos de direito privado integram ou não a administração pública, mas ao dispor expressamente que os consórcios públicos integram a administração e nada dizem a respeito dos consórcios públicos de direito privado, pretendem que este não integrem formalmente a administração pública indireta.

O silêncio legislativo referente à integração ou não dos consórcios públicos a administração indireta de todos os entes consorciados fomenta divergências ente os juristas.

Para Di Pietro<sup>30</sup> ( 2006, p.460 ) se um consórcio público constituído sob a forma jurídica de direito público integra a administração indireta dos entes criadores, o consórcio público de direito privado por analogia deverá também integrar a administração indireta uma vez que os entes políticos (

<sup>28</sup> Ibidem, página 44

<sup>29</sup> WADY, Ariane Fucci, Artigo, Acessado em 20 de maio de 2015, Endereço eletrônico : <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/23738/qual-a-diferenca-entre-consorcio-publico-de-direito-publico-e-consorcio-publico-de-direito-privado-ariane-fucci-wady>. 2009

<sup>30</sup> DI PIETRO ,Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 19 ed. São Paulo: Atlas 2006, página 470.

Município, Estado, Distrito Federal e União) não poderão criar um ente administrativo (consórcios públicos) para executar um serviço público que seria de sua competência sem este que faça parte da máquina administrativa, seja ela direta ou indireta.

Diferentemente deste entendimento Meireles defende que todo o consórcio público firmado na modelagem de pessoa jurídica de direito privado não deverá integrar a administração dos entes criadores, já que nesta modalidade de consórcio é preciso que este fato seja levado em conta na fixação das competências a eles transferidas.

Se a administração direta é aquela em que as atividades administrativas são executadas de forma centralizada, a administração indireta são executadas de forma descentralizada, quer dizer que a prestação de serviços se concretiza de forma indireta, Conclui Carvalho Filho<sup>31</sup> (2013, p.44 e 45):

Diante de tal óbvia exclusão, os consórcios, formados por entes federativos da atividade administrativa, não podem ser inseridos se não no sistema da administração indireta, seja qual for a natureza jurídica de que se revestem. Por esse motivo, entendemos que andou mal o legislador nesse aspecto, dizendo menos do que deveria dizer. Poder-se-ia até considerar que se esqueceu dos consórcios como personalidade jurídica de direito privado. Na verdade, nenhum fundamento lógico haveria no fato de só admitir os consórcios com personalidade de direito público, como suscetíveis de ser integrados na Administração Indireta.

Para ressaltar o teor de divergência entre os juristas a este respeito cita-se ainda o pensamento doutrinário da professora Wady<sup>32</sup> (2009), professora da rede de ensino Luiz Flávio Gomes (LFG):

Portanto até que seja pacificado o entendimento pela doutrina a respeito desta nova figura jurídica, pode-se concluir que os consórcios públicos são novas pessoas jurídicas que podem ser de direito público ou de direito privado sendo que se forem de direito público são autarquias e integram a administração indireta, se de direito privado não integram a administração indireta.

Apesar da divergência em comento, sobre a natureza de tal arranjo, integrar ou não integrar à administração indireta, acredita-se no entendimento de que esta nova figura jurídica independentemente de pertencer o direito

---

<sup>31</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 44 e 45.

<sup>32</sup> WADY, Ariane Fucci, Op. Cit. 2009

público ou privado deve integrar a administração indireta dos entes que o criaram.

#### 4.2 - CONVÊNIOS E OUTROS ACORDOS ANTERIORES

A partir da interpretação do enunciado que dispõe sobre as normas gerais de contratação dos consórcios públicos pelos entes federados visando a consecução de objetivos de interesse comum, podendo extrair destas premissas dois sentidos .

Na primeira situação, projeta-se a contratação realizada entre os partícipes do consórcio público. No que tange à relação jurídica não sendo ela tipicamente contratual, os congregantes pactuam entre si uma relação jurídico legal da qual emergem obrigações e direitos de forma mútua, nesta a referência para a análise o pacto de consórcio público firmado pelos próprios signatários, ou seja da formalização dos preceitos contidos na Lei 11.107/2005 e do seu respectivo regulamento.

Semelhante sentido, por exemplo, é o que ocorre quando se forma um consórcio entre a União, um Estado e alguns Municípios, ou entre alguns Estados e determinados municípios<sup>33</sup>; Por outro lado, evidencia a hipótese de que qualquer ente da federação tem o poder de contratar um consórcio público já em atividade, ou seja, o consórcio é contratado por outro ente.

Conforme Carvalho Filho<sup>34</sup> ( 2003, p. 17 ), a lei admite que o consórcio público possa "ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados" (art. 2º,§1º,III).

**Lei 11.107/2005 de 6 de abril de 2005**

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: (...)

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Todavia, vale salientar que Di Pietro<sup>35</sup> ( 2006 ) só admite a primeira modalidade, ou seja, a contratação para a formação do consórcio.

---

<sup>33</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. Página 16

<sup>34</sup> Ibidem, página 17

<sup>35</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella Direito Administrativo, 19 ed. São Paulo: Atlas 2006, página 464

Cediço que os consórcios públicos já existiam na realidade federativa brasileira na modelagem de arranjos de cooperação mas que sem a necessária segurança jurídica muitas vezes não conseguiam eficácia na execução de suas obras e nem sempre levavam a cabo, a consecução de seus objetivos finais, neste contexto o professor Carvalho Filho<sup>36</sup> ( 2003, p.7 ) ensina:

O mandamento constitucional alude a **consórcios públicos** e a **convênios de cooperação** como instrumentos adequados à implementação da parceria através da gestão associada. Logicamente, não se trata de instrumentos idênticos, senão a Constituição não os teria mencionado a ambos. De fato, cuida-se de mecanismos diversos e, o que é mais importante, de mecanismo que podem assumir mais uma fisionomia ou ostentar mais de um sentido.

Corroborando com esta linha de pensamento Carneiro<sup>37</sup> ( 2009 ) afirma:

Antes do advento da Lei 11.107/2005 era pacífico de que o consórcio público não tinha personalidade jurídica própria, o que limitava muito sua liberdade de ação e êxito de seus objetivos [...] No entanto a citada lei optou em atribuir personalidade jurídica aos consórcios, facilitando assim a operacionalização de suas atividades e o cumprimento de seus objetivos

Os consórcios públicos formados anteriormente ao advento da Lei nº 11.107/2005, mesmo funcionando como importantes instrumentos de políticas públicas pelo poder de ampliação e capacidade de realização de obras públicas, não passavam de meros contratos informais celebrados como um acordo de vontades de entes do mesmo nível federativo.

Segundo Barreiro<sup>38</sup> ( 2008 ) que em seu trabalho tece críticas importantes sobre consórcios públicos aduz:

Os consórcios públicos como já foi dito anteriormente, no período compreendido entre a data da edição da Emenda Constitucional, que o consolidou no Texto da Carta Magna e a publicação da Lei Federal 11.107/2005 que trouxe procedimentos e formalidades para a constituição de um consórcio público não possuíam uma legislação específica e por isso eram criados como acordo de vontade entre os ente do mesmo nível.

Sem o amparo legal, não se garantia a estas parcerias a operacionalização de suas atividades e a concretização de suas metas e

---

<sup>36</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 7.

<sup>37</sup> CARNEIRO, Evandro Lima. O regime jurídico dos consórcios públicos. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Acesso em maio 2015. Disponível em: [https://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6970](https://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6970)

<sup>38</sup> BARREIRO, Rogério .Monografia, Consórcios Públicos, acessado em 20 de maio de 2015, Endereço eletrônico : [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=938](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938). Ano 2008

objetivos finais, o que comprometia o fortalecimento dos vínculos de cooperação e se desestimulava a novas parcerias.

Os convênios e os acordos de cooperações anteriores à lei em comento se caracterizam como forma de ajustes acordado entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesses comuns mediante mútua cooperação. Estes convênios e acordos de cooperação por serem desprovidos de personalidade jurídica e sem patrimônio próprio enfrentavam dificuldade operacionais, segundo Ribeiro ( 2007, p.72 )<sup>39</sup>.

Os compromissos assumidos na cooperação federativa continuavam a ser considerados meros pactos de cooperação ou cartas de boas intenções que não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos.

Nesta conjectura existiam como simples acordo temporário de atuação conjunta, segundo esta linha de raciocínio Prado <sup>40</sup> ( 2005 ), explica:

No entanto, no convênio, as relações jurídicas com terceiros são efetivadas em nome de um dos entes signatários, e não em nome do próprio convênio, uma vez que este não pode ser sujeito de direitos e obrigações. Logo, apenas o signatário que contratou em nome próprio poderia ser responsabilizado.

Já o consórcio público responde por si, vez que adquire personalidade jurídica e, portanto, se obriga em nome próprio, por conta própria, e, subsidiariamente, implica responsabilidade dos consorciados, por não estar prevista qualquer forma de responsabilidade limitada.

Na redação do projeto de lei, constava que os consorciados responderiam solidariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio. Tal dispositivo foi vetado, de modo que, como se argumenta nas próprias razões de veto apresentadas pelo Executivo, deverá ser aplicado o regime ordinário da administração indireta: a responsabilidade subsidiária. Assim, os consorciados responderão apenas no caso de o patrimônio do consórcio não ser suficiente para responder pelas obrigações.

De conformidade com o princípio da irretroatividade da lei garantindo que a edição de nova lei não contempla fatos ocorridos antes de sua vigência, o artigo 19º da Lei nº 11.107/2005 esclarece que "a lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programas para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres que tenham sido celebrados

---

<sup>39</sup> RIBEIRO, Wladimir António. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. – Brasília DF: CNM, 2007. 72 p. / disponível em web link : <http://acispar.com.br/Downloads/arquivos/cartilha.pdf>, acessado em 20 de maio de 2015

<sup>40</sup> PRADO, Lucas Navarro, *Aspectos Seleccionados da Lei de Consórcios Públicos*, Sociedade Brasileira de Direito Público, acessado em 20 de maio de 2015, Endereço : [http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=22](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=22). publicado maio de 2005.

anteriormente a sua vigência. Por não serem regidos por lei, tais Consórcios Públicos continuam a serem geridos pelas regras nas quais se firmaram e permanecem como as mesmas características de associação colaborativa não sujeito às penalidades no caso de descumprirem as negociações acordadas"

Carvalho Filho destaca a prescindibilidade do dispositivo normativo, pois se de um lado, os citados acordos tem perfil e natureza diversa dos que a lei nº 11.107/2005 dispensou aos Consórcios Públicos, de outro lado, o princípio da irretroatividade da lei garante que a lei não terá eficácia para alcançar as situações fáticas ocorridas anteriormente à sua vigência, não se aplicando portanto as situações pretéritas.

Efetivamente, a Lei nº 11.107/2005 não incide sobre os consórcios públicos que embora celebrados a partir de sua vigência não sejam constituídos em conformidade com a lei em comento e nem sobre aqueles firmados anteriormente. José dos Santos Carvalho Filho<sup>41</sup> ( 2013, p.17 ), ensina :

Na verdade não pode incidir sobre convênios e instrumentos congêneres celebrados posteriormente a sua vigência quando constituídos através de sua formação clássica e meramente associativa e despersonalizada.

Urge ressaltar que os consórcios celebrados anteriormente a Lei nº 11.107/2005, poderão ser convertidos em Consórcios Públicos de Direito Público e de Direito Privado desde que preencham as exigências nos ditames da lei.

O advento da Lei nº 11.107/2005 representou o marco regulamentário que estabeleceu a diferença ontológica entre os consórcios celebrados antes e depois da lei, por admitir a possibilidade de se constituir um consórcio público entre entes federativos de natureza diferente e instituir a obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica para assumir direitos e obrigações.

#### 4.3 - CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO

José dos Santos Carvalho Filho<sup>42</sup> ( 2013, p.9 ) afirma em seu livro Consórcios Públicos e no manual de direito administrativo<sup>43</sup> sobre a

---

<sup>41</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 17.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 9

nomenclatura ainda utilizada por alguns autores em condição da participação das entidades envolvidas, todavia o autor, posiciona-se de forma diferente, conforme mostra:

Há autores que se referem ainda aos **consórcios administrativos**, distinguindo-os de convênios pelo fato de serem aqueles ajustados sempre em entidades estatais, autarquias e paraestatais da mesma espécie, ao passo que estes o seriam entre pessoas de espécies diferentes.

Com a vênua devida aos que assim pensam, parece-nos inócua a demarcação distintiva, portanto em ambos os ajustes são idênticos os contornos jurídicos, o conteúdo e os efeitos. E a prática administrativa tem demonstrado, não raras vezes, que pessoas da mesma espécie ( por exemplo, Municípios de determinada região ) tem buscado objetivos comuns através da celebração de convênios.

Pensamos, pois, que o termo **convênio** atualmente é o adequado para os regimes de cooperação entre pessoas, só cabendo distingui-los, como se fez acima, da figura tradicional dos contratos. Por tal motivo, o fato que deve remarcar essa modalidade de ajuste, repetimos é o intuito cooperativo dos participantes, sendo pois, irrelevante distinguir a natureza jurídica destes.

Neste exposto sentido Meireles<sup>44</sup> ( 2006, p.387 a 389 ) e Carvalho Filho<sup>45</sup> ( 2013, p.9 ), convergem ao mesmo posicionamento no qual é exposto pela seguinte afirmação:

É preciso ressaltar que semelhante entendimento leva em consideração os únicos consórcios administrativos até então existentes, ou seja, aqueles que retratavam ( e ainda podem retratar ) um pacto de cooperação mútua entre os signatários **sem a instituição de qualquer pessoa jurídica**. Esse aspecto, aliás, é extensivo aos convênios: resguarda-se a personalidade jurídica dos participantes, mas não há a criação de outra pessoa jurídica resultante do acordo.

Nessa linha, a doutrina majoritária, incluindo a posição do professor Carvalho Filho, reconhece três categorias básicas de acordo de cooperação : 1 ) Os convênios administrativos; 2 ) Os consórcios administrativos despersonalizados; 3 ) Os consórcios personalizados previstos pela Lei 11.107/2005.

Crê-se então que a formação dos clássicos consórcios públicos , representa e se enquadra na categoria dos convênios administrativos, figura que nunca recebeu o devido destaque merecido. É possível sustentar que os entes federativos congregam forças de forma cooperada e coordenada sem a devida formação da pessoa jurídica concretizando a figura de um convênio

---

<sup>43</sup> Ibidem. página 227.

<sup>44</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo : Malheiros, 2006. página 387 e 389

<sup>45</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 9

administrativo, e caso forme a constituição de uma pessoa jurídica, traz ao mundo fático o instituto conhecido como consórcio público.

Vale salientar, que os convênios buscam formar uma gestão associada dos serviços públicos, de acordo com o decreto 6.017/07, como declara o artigo 2, inciso X, preconizando como que estes possuem atividade de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, podendo tal atividade estar associada ou não na prestação de serviços públicos.

**Decreto 6.017/2007 de 17 de janeiro de 2007**

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: (...)

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

Conforme o elucidado, o consórcio público, figura como instituto realizador a consecução de políticas públicas seguras, não se atendo somente ao objetivo da sua execução pura e simples, buscando também promover a continuidade da prestação de seu propósito, transmitindo a credibilidade e a segurança jurídica que os convênios não oferecem.

#### 4.4 - QUADRO NORMATIVO

##### 4.4.1 - FONTE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Ao promover a sistemática de partilha de competências e atribuições aos entes federados, a Constituição delineou duas modalidades no que trata ao conteúdo e à conjugação ou não dos partícipes para exercê-las. Desta forma quanto ao conteúdo de competência legislativa estaria previsto nos artigos 22, 24 e 30, incisos I e II ou de competência administrativa expressos nos artigos 21, 23 e 30. No que tange à execução, podem elas serem de caráter privativo previsto no artigo 21 ou de natureza concorrente, exposto nos artigos 23, 24 e 30.

O direito legisferante não previa no ordenamento jurídico leis que regulassem a lacuna relacionada a execução e regência dos consórcios administrativos tradicionais. E que em relação aos convênios, rotineiramente evocava-se o instituto previsto no artigo 116 da Lei nº 8.666/1996 ( Lei que rege os contratos e licitações ), que previa a aplicação no que fosse compatível às normas disciplinadoras de contratos administrativos e licitações. Logo :

"como os consórcios administrativos nada mais refletem do que uma modalidade de convênio, acordo ou ajuste, entende-se, a nosso ver acertadamente, que eles aplicam a regra previstas no citado artigo<sup>46</sup>".

Desta forma, com a caracterização de lei infraconstitucional, a figura do consórcio público consolidou-se e multiplicou-se a partir do marco legislativo que locupletou a lacuna existente para a sua efetiva e legal realização, neste sentido confirma e completa o professor e doutrinador Carvalho Filho<sup>47</sup> ( 2013, p. 15 ) quando aduz:

O instituto dos **consórcios públicos**, em sua nova fisionomia, não tinha previsão legal. Sua instituição deu-se com a Lei nº 11.107, de 6.4.2005, resultantes do projeto de Lei nº 1.071, de 1999, da Câmara dos deputados ( Projeto de Lei nº 148/2001, no Senado Federal ). A lei foi publicada em 7.4.2005, data em que se iniciou sua vigência ( art. 21 ).

Apesar da sua expressa previsão constitucional no artigo 241 da Magna Carta, o Consórcio Público só fez-se valer em pleno direito a partir do marco legal advindo pela Lei 11.107/05, que formalizou tal instituto em âmbito federal, todavia, para tanto ainda fazia-se necessária a sua regulamentação por decreto que somente adveio dois anos depois sob o manto do decreto 6.017/07.

#### 4.4.2 - NORMAS GERAIS E REGULAMENTAÇÃO POR DECRETO

O termo normas gerais originou-se da expressa previsão constitucional, especialmente em três momentos, primeiramente no artigo 24, §1º, seguido do art. 22, inciso XXI e por fim art. 22, inciso XXVII.

Neste contexto o doutrinador Carvalho Filho<sup>48</sup> ( 2013, p.15 ), em seu Livro Consórcios Público, acrescenta a posição interpretativa de J. Cretella Junior<sup>49</sup> no que refere o sentido do termo normais gerais.

O sentido de "normas gerais", do ângulo meramente teórico, não ostenta qualquer complexidade: retratam diretrizes, os princípios e os parâmetros fundamentais sobre determinada disciplina.

A referência a normais gerais rende ensejo ao reconhecimento de normas específicas, objeto de competência suplementar de Estado ou de Estados e Municípios.

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 14

<sup>47</sup> Ibidem. página 15

<sup>48</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op Cit. página 15

<sup>49</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. v. IV. São Paulo : Forense Universitária. 1991. página 1.813

Nestes termos podemos afirmar que através da interpretação literal do exposto contido no artigo 24, §2º da CRFB/88, torna patente que a competência para editar e legislar normas gerais é da União, todavia em caso de omissão da União poderá os Estados agirem de forma suplementar.

A regulamentação, apesar de escassa, pesa o seguinte raciocínio elucidado por Carvalho Filho<sup>50</sup> ( 2013, p.18 ):

Primeiramente, cabe lembrar que a função regulamentadora, no caso, é a de **primeiro grau**, isto é, aquela levada a cabo por meio de decretos e regulamentos da competência do Presidente da República ( art. 84, IV, CF ), atos que, no sistema de hierarquia normativa, se situam em patamar imediatamente inferior os das leis.

O processo de regulamentação, contudo não é estanque. Se é certo que os decretos e os regulamentos se configuram como atos de regulamentação de primeiro grau, por sua posição em face das leis, não é menos verdadeiro que autoridades administrativas de escalão inferior podem expedir atos que regulamentem tais decretos ou regulamentos, buscando, como é próprio do poder regulamentar, a complementação do ato normativo superior e abrindo espaço para sua execução.

Completa o professor e doutrinador que:

O poder regulamentar abrange todos os aspectos da lei que dependam do ato de regulamentação, atingindo, assim, as normas que não tenham aptidão jurídica para serem executadas por si mesmas. Os regulamentos, afinal, servem para possibilitar a execução das leis. Ao prever a regulamentação, porém o artigo 20 ressalta que nela se deverão traçar as normas gerais de contabilidade pública a serem observadas pelos consórcios públicos, permitindo que sua gestão financeira e orçamentária se harmonize com os parâmetros fixados para a responsabilidade fiscal(...) Com efeito, tanto haverá semelhante gestão nos entes federativos que participarem do consórcio, como também na própria pessoa jurídica que resultar do consórcio, neste caso ao menos no que tange à administração financeira<sup>51</sup>.

Vale salientar que a Lei nº 11.107/2005 previu inúmeros instrumentos que versam sobre a matéria financeira e orçamentária, visto a complexidade de tal instituto, o interesse público tutelado e o erário público envolvido.

Nestes termos o Decreto nº 6.017/2007 que veio regulamentar a lei acima descrita, não se debruçou somente sobre ela, indo além, referindo-se a todos os institutos previstos na lei em comento, determinando e fixando termos e expressões no qual seriam usado, regulando aspectos gerenciais intrínsecos

<sup>50</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Cit. página 18

<sup>51</sup> Ibidem. página 18.

aos consórcios, contrato de rateio, contrato de programa e outras normas específicas da administração federal.

Nestes termos, coordenando para a compatibilização da gestão financeira e orçamentária do consórcio público, previu-se uma regulamentação de segundo grau para atender os princípios e as normas de responsabilidade fiscal, previstas no artigo 40, como mostra:

**Decreto 6.017/2007 de 17 de janeiro de 2007**

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;

b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Neste contexto, para a fiel execução do contrato de programa, os entes devem editar lei própria para regular e regulamentar a coordenação e participação no consórcio público congregado. Viabilizando desta forma a correta execução dos ideais do cooperativismo federado.

#### 4.5 - FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O ponto de partida da constituição de um consórcio é indubitavelmente a manifestação soberana da vontade dos entes federativos de se agregarem em um pacto de cooperação em que unem suas capacidades financeiras e de gestão para exercerem atribuições que não seriam adequadamente resolvidas por apenas uma das esferas federativas.

Fomentadas as discussões com a identificação dos objetivos e interesses comuns, das estratégias de articulações de cooperação e sistematização consensual destas informações nas quais gestores públicos demonstram suas vontades políticas para realizar ações de interesse público elabora-se um protocolo de intenções que apresentam o 1º momento do processo da constituição de um consórcio público.

Nesta linha Batista<sup>52</sup> ( 2011 ), em seu projeto denominado : O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos, realizado pela Caixa Econômica com o apoio da sub-secretaria de assuntos federativos e secretária de relações institucionais, aduz :

O pacto entre os entes que irão se tornar membros do consórcio ocorre em torno de um ou mais objetivos comuns. A cooperação e o consenso nestes casos é o que sustenta a criação do consórcio, pois sem um objetivo comum ou tendo um objetivo imposto por um dos entes consorciados, o consórcio terá dificuldade de se manter.

O ato de consorciar-se apresenta uma atividade política típica que exige processo de negociações, articulação e pactuação entre o representantes do poder executivo e os gestores da(s) política(s) pública(s) de cada ente consorciado.

O protocolo de intenções se caracteriza como esboço de um acordo, de caráter pedagógico em que as partes convencionam-se a adotar uma série de medidas sem a exigência da obrigatoriedade de participar do consórcio a ser constituído. Neste contrato preliminar, os entes federativos já devem estabelecer determinadas cláusulas obrigatórias. Seu conteúdo mínimo deve obedecer o que está previsto no artigo 4º da Lei 11.107/2005 ( consórcios públicos ) e de sua regulamentação, conforme abaixo descrito:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

---

<sup>52</sup> BATISTA, Sinoel. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 2), também disponível no endereço eletrônico : [http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/guia\\_consorcios\\_publicos\\_vol2.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/guia_consorcios_publicos_vol2.pdf)

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Segundo leciona Carvalho Filho<sup>53</sup> ( 2013, p.73 ) algumas cláusulas do artigo 4, tais como os incisos I , II e III, entre outros são realmente necessários ao negócio jurídico e requisitos indispensáveis a sua validade, no entanto, no elenco das cláusulas, algumas podem ser incompatíveis com a natureza do consórcio público como é o caso do artigo 4, inciso XX, alínea "c" que prevê autorização para firmar concessão, permissão para a prestação de serviços públicos; se o consórcio tiver mira a gestão associada para aquisição de bens está clausula certamente não será pertinente ao conteúdo do protocolo. Por fim esclarece que:

Apesar de necessárias as cláusulas previstas no citado artigo 4, eventual ausência de alguma delas não acarreta ao nosso ver, a nulidade irrefragável do protocolo. Dependendo de clausula omissa , será possível à sanatória do ajuste, inserindo-a neste por meio de termo aditivo complementar, só havendo nulidade definitiva se o vício for de natureza gravíssima ou incontornável.

Segundo reza o artigo 3º da Lei em comento o Consórcio Público será constituído por um contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição do protocolo de intenções. Este protocolo de intenções representa uma espécie de minuta que antecede o consórcio definitivo e expressa o conteúdo básico que irá ser executado posteriormente na formalização dos consórcios públicos e o pacto consorcial será efetivamente firmado que deverá ser validado por uma

---

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 73

autoridade legislativa com base no critério previsto em lei. Após terem assinados este documento os entes consorciados o levarão as suas respectivas casas legislativas, onde se realizará a chamada ratificação legislativa, cumprindo-se a exigência de que o contrato do consórcio público só poderá ser celebrado com a ratificação mediante lei, do protocolo de intenções.

Após a publicação na imprensa oficial no âmbito dos subscritores, este documento será levado pelos entes consorciados às suas respectivas casas legislativas que aprovará total ou parcialmente este protocolo, realizando-se assim a chamada ratificação legislativa conforme os ditames do artigo 5º que apregoa "O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções". A ratificação pode ser realizada com reservas que se aceita pelos demais entes subscritores implicará obrigação consorcialmente parcial ou condicional.

Uma vez discutido este documento deverá ser assinado pelos chefes do poder executivo em obediência ao artigo 3º da referida lei que apregoa "O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções" o qual deverá ser publicado na imprensa oficial (§5, artigo 4 da Lei 11.107/2005).

A publicação do protocolo de intenção poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sitio da rede mundial de computadores ( internet ) em que poderá obter o seu texto integral ( artigo 5, §8 da Lei 6.017/2007, que faz cumprir o princípio da publicidade, inscrito no artigo 37 "caput" da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.Em relação a publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial esclarece Carvalho Filho<sup>54</sup> ( 2013, p. 89 e 90 ):

O que a lei deveria ter previsto, mas não o fez, é que a publicação deve dar-se na imprensa oficial de todos os entes que pactuaram o protocolo de intenções. A razão é simples : sendo o negócio jurídico firmado entre pessoas com limites territoriais diversos, cumpre dar publicidade do ajuste dentro de cada uma delas, para que assim seja conhecido dentro dos respectivos territórios.

---

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Cit. página 89 e 90.

Sobre a exigência da anuência do poder legislativo opina assertivamente Carvalho<sup>55</sup> ( 2012 ) em seu trabalho monográfico:

A partir dessa exigência, verifica-se que a formalização do consórcio público depende necessariamente do concurso de vontades do Executivo e do Legislativo do ente subscritor do protocolo. Além da polêmica relativa à exigência de autorização legislativa para a celebração do consórcio, analisada anteriormente, a possibilidade de aprovação do protocolo com reservas ("consorciamento parcial ou com reservas") pode gerar dificuldades práticas ( e de ordem política) "

(...) os entes subscritores terão dois anos a partir da data de 1ª subscrição para ratificar o protocolo e ser automaticamente admitido no consórcio

Após este prazo conforme esclarece o §2º do artigo 5º da Lei 11.107/2005 "A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público". Porém é dispensado da ratificação previsto no caput deste artigo o ente da Federação que antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público ( §4, artigo 5 da Lei 11.107/2005).

Aprovado o protocolo de intenções, ocorrerá a celebração do contrato de consórcio (Art. 3º da Lei 11.107/2005 : O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.) e a criação de uma pessoa jurídica que será responsável pela gestão do consórcio público.

A lei abre duas possibilidades. Os entes podem optar pela instituição de uma personalidade jurídica de direito público chamada de associação pública , mediante vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções (artigo 6, inciso I, da Lei 11.107/2005) ou poderá criar uma pessoa jurídica de direito privado mediante requisitos da legislação civil(artigo 6, inciso II, da Lei 11.107/2005). A pessoa de direito privado nasce com o registro de seus atos constitutivos no cartório competente.

No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado conforme o §2º do artigo 6º da Lei 11.107/2005 " o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação,

---

<sup>55</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. Monografia. Endereço eletrônico : <http://ebook-direito.com.br/artigos/os-consorcios-publicos-da-lei-no-11-10705-e-suas-polemicas>. Acessado em 20 de maio de 2015. publicado 10 de outubro 2012

celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT."

Levadas a cabo as etapas 1 e 2 passa-se para a 3ª etapa que é a etapa dos Estatutos no qual deverá ser convocada uma assembleia geral (Artigo 8º da Lei 11.107/2005 : O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo(...) §1º: Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.) os quais poderão dispor sobre o consórcio de poder disciplinar e regulamentar, dispoendo sobre atribuições administrativas, hierarquias, avaliações de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos ( Artigo 8, §2).

#### 4.5.1 - OBSERVAÇÕES INICIAIS

Neste contexto, vale esclarecer que uma das principais características a serem abordadas na figura dos consórcios públicos versará sobre diferença entre os consórcios públicos previsto na Lei nº 11.107/2005, regulamentado pelo Decreto 6.017/2007 e da figura dos consórcios tradicionais firmados pelos entes antes do advento da lei e da sua respectiva resolução.

Vale salientar que a aderência ao novo modelo e a permanência do antigo regime são influenciadas por características de cunho cultural e político, neste contexto Strelec<sup>56</sup> ( 2011, p.60 )em sua tese de mestrado , contribui com a apresentação do pensamento de Kingdon<sup>57</sup>, no qual aduz :

Para Kingdon (2003), quando se trata da dimensão política, esse cenário seria resultado do fluxo de forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão, e que dentro de determinada questão-problema, sinaliza o consenso e o conflito, mostrando se o ambiente é ou não propício a uma proposta. Sendo um ambiente não propício, não significa o abandono dessa ideia ou proposta, mas que haverá custos durante o processo.

Antes de analisarmos as diferenças trazidas por estas duas modalidades de gestão de recursos, vale esclarecer que ambos os institutos são criados em função de suprir as carências da sociedade, reconhecendo a sociedade como

---

<sup>56</sup> STRELEC, Thamara Caroline. Op. Cit. página 60 ; também disponível no endereço eletrônico : <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8395/62090100018.pdf?sequence=1>

<sup>57</sup> KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

uma entidade multi-social, com que possam ser atendidos de forma cooperada e solidária, neste sentido aduz Carvalho Filho<sup>58</sup> ( 2013, p.21 ):

Importa sublinhar que em ambos os tipos há identidade quanto à natureza **cooperativa** dos negócios celebrados, o que se traduz na formação de **regime de parceria**, por meio do qual os pactuantes pretendem alcançar fins de interesse comum. Com o mesmo sentido de cooperação mútua, celebram-se convênios entre pessoas públicas ou entre estas e pessoas privadas.

Evidencia-se então que o ponto convergente de todas as forças associadas dos participantes, deve ser o mesmo o bem estar social, satisfazendo o interesses de todos os congregados, respeitando o princípio do federalismo cooperativo, observando como norte sustentador os preceitos impostos pela carta magna, devendo o consórcio público atuar como meio eficaz e realizador dos objetivos impostos pelas normas programáticas expressas na Constituição.

Por fim Carvalho Filho<sup>59</sup> ( 2013, p.21 ) sobressalta a diversidade de natureza e de regime experimentado por estas insígnias modalidades de consórcios, ensinando que :

No consórcio administrativo clássico, forma-se um pacto de cooperação mútua sujeito ao regime jurídico aplicável aos convênios em geral e, possivelmente, de algumas outras regras específicas; o consórcio origina-se da conjugação de interesses dos consorciados. O consórcio público, no entanto, exige-se criação de pessoa jurídica, fato que, por si só; sobre esse instituto, então, incidem as normas estabelecidas na Lei nº 11.107 - normas, diga-se de passagem, com maior densidade de definição do que as que regem a primeira modalidade do consórcio.

Conclui-se que dentre todas as características que delineiam as peculiaridades de cada figura consorcial, há uma vertente a ser destacada que é a formação do negócio jurídico. Como a constituição da forma, validação dos pressupostos neste viés constata-se a apresentação de um impar perfil no quadro normativo.

#### 4.5.2 - PARTICIPAÇÃO

Conforme prescreve o ditame legal expresso no artigo 1º da Lei nº 11.107/2005, são participantes dos consórcios públicos os entes que integram a federação.

---

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 21

<sup>59</sup> Ibidem. página 21

Corroborar com tal previsão a existência do protocolo de intenções que configura-se como negócio preliminar necessário à formação do consórcio, sendo requisito indispensável e necessário a identificação dos entes signatários da federação que irão fazer parte do dito consórcio.

Tal sustentação possui previsão legal sustentada pelos artigos 4º, inciso II da Lei nº 11.107/2005 e no artigo 2º, inciso I do Decreto nº 6.017/2007, ambos validando o supra comentado.

Nesta conjectura, a forma de composição configura-se na caracterização de participação limitada, tal afirmativa é destrinchada pelo professor Carvalho Filho<sup>60</sup> ( 2013, p. 22 ) que aduz:

Trata-se de **participação limitada**. Na verdade, seria incorreto afirmar genericamente que a participação se estende as pessoas de direito público. E isso porque, se é verdade que todas as pessoas federativas são de direito público , a recíproca não é verdadeira, de modo que há pessoas de direito público que não integram a federação. É o caso das autarquias e das fundações governamentais de natureza autárquica: têm a personalidade de direito público apesar para fins administrativos ( descentralização ) , ao passo que os entes federativos são dotados de um **plus** - a capacidade política, que os habilita à situação de poderem ter seus dirigentes guindados a seus cargos por meio de processo eletivo democrático.

Nesta linha de raciocínio, é certo afirmar que a participação é limitada, ou seja, sob outra perspectiva, a possibilidade legal de que tal consórcio tenha como figura partícipe outra pessoa integrante da administração indireta com personalidade de direito privado. Sobre essa perspectiva Carvalho Filho<sup>61</sup> ( 2013, p. 22 ) agrega ao raciocínio que:

Nada impede, contudo, que tais entidades ajustem entre si pacto cooperativo sob forma do **convênio administrativo** firmados sobre os moldes tradicionais. Pelo sistema clássico, poderia tal convênio até mesmo caracterizar-se como consórcio administrativo não personalizado, se os pactuantes fossem entidades da mesma espécie. Legítimo se revela, pois, o convênio entre autarquias previdenciárias ou entre fundações assistenciais: através deles os interessados pactuarão as cláusulas que possam conduzi-los às metas de interesse comum que perseguem.

Superando as dificuldades sobre os integrantes deste instituto, no que tange à espécie dos participantes, poderia haver possibilidade de que diversos entes se congregassem, assim, a União poderá ajustar-se ao Estado A e aos

---

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 22.

<sup>61</sup> Ibidem. página 22.

Municípios B, C e D, como poderá ser encontrado nos arranjos da mesma esfera nos consórcios a serem celebrados apenas por entes semelhantes tal como somente a congregação entre Estados ou a celebração dos consórcios realizados somente por Municípios.

Certo que não havia exigência por parte da doutrina majoritária no que tange à formação do consórcio administrativo despersonalizado, podendo então por raciocínio dedutivo em que poderia haver a formação de tal arranjo sem a necessidade de que o ente que queira congregar-se deva pertencer a mesma espécie dos signatários.

Como a lei não previu tal hipótese, há doutrinadores que sustentam essa possibilidade através de um raciocínio análogo, em que seria possível, em tese, que poderia haver uma possível reativação em relação aos entes consorciados.

Apesar da omissão legal da Lei 11.107/2005, o Decreto 6,017/2007, regulou no seu artigo 7º, §3, algumas hipóteses de modalidade superveniente em que o(s) ente(s) dele resultante(s) possam ser considerado automaticamente como consorciado. Tal possibilidade seria inviável se fosse proibida de forma expressa tal possibilidade no protocolo de intenções.

A figura dos consórcios públicos foi uma conquista direta dos municípios com o apoio do CAF ( Comitê de Articulação Federativa ), em busca de recurso para o fomento social, o Decreto 6.017/07 no seu art. 1,§2º e art. 36, prescreve a necessidade da participação dos Estado cujo o território o município que nele se situa, quando o participe do consórcio é a União.

Neste aspecto constata-se que o propósito do legislador foi de estimular a comunicação entre os entes, dando maior sentido ao propósito do cooperativismo federado que para a consecução deste objetivo seria necessário que a União em uma promoção coordenada na pulverização dos esforços em todo o território nacional com ênfase nos centros críticos a âmbito federal cabendo ao Estado contingente dos municípios envolvidos agir de forma mais articulada devido a própria natureza de gestão e estrutura, segundo o posicionamento de Carvalho Filho<sup>62</sup> ( 2013, p. 23 ) tal arranjo :

---

<sup>62</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 23.

Não parece, porém, ter sido a melhor opção do legislador. Primeiramente, não se pode desprezar a circunstância de que o objeto do ajuste pode ser de interesse direto dos entes municipais. É possível também que a união tenha o escopo de transferir a execução de certo serviço público diretamente aos municípios, sendo, pois, dispensável a participação do Estado-membro.(...)

Todavia, tal requisito não cintila com a figura de autonomia administrativa apregoada pelo artigo 18 da Magna Carta, ora, sendo certo que tais entes seriam autônomos, seria desnecessário a sua obrigatória associação ao arranjo para a consecução do bem estar social a que se deva destinar a promoção institucional.

O critério adotado no dispositivo foi unicamente o territorial, visto que a exigência é apenas a de que participe o Estado ( ou os Estados ) em cujo território se alojam os municípios. Tal critério, contudo, é inexpressivo diante da autonomia das pessoas da federação<sup>63</sup>.

No aspecto territorial apesar da assertiva ação, não promover a previsão nas possibilidades de arranjos híbridos no caso de não cooperação por algum dos entes signatários, haja vista a realidade de distintos interesses políticos. Sobre esse arranjo necessário, Carvalho Filho<sup>64</sup> ( 2013, p. 23 e 24 ) tece a seguinte crítica :

Outro ponto de insuperável impasse: suponha-se que o interesse direto na constituição do consórcio seja da União e de alguns municípios, e que o Estado em que estes se situem simplesmente se recuse a participar do negócio, fato que, como sabemos, não é nada distante de nossas realidades políticas. A recusa ( que aliás, pode ser provocada por mero capricho ou por interesses pessoais das autoridades estaduais ) constituirá óbice para a formação do consórcio, e isso em detrimento do fim último deste, que é o de melhorar a prestação de serviços públicos à coletividade pelo regime de cooperação mútua.

Ora a União e os Municípios congregados, vendo-se em uma situação de coordenação sem cooperação por parte do Estado, poderiam recorrer ao instituto do convênio administrativo, celebrando estes o instituto sem a necessidade da figura do Estado, para a obtenção do interesse comum.

Cediço que o ideal perseguido por todos os entes federados é o direcionamento dos esforços em prol do bem comum obedecendo os limites e deveres impostos pela Carta Magna; Prevendo a possibilidade de conflitos de interesses políticos e financeiros, o legislado reconhecendo tais variáveis dentro

---

<sup>63</sup> Ibidem. página 23.

<sup>64</sup> Ibidem. página 23 e 24.

de um cenário político possível, estabeleceu no Decreto 6.017/2007 normas que refletiam tais cuidados.

No disposto do artigo 39 do decreto supra citado arrazoava que a União só deveria praticar qualquer celebração com o consórcio público se este estivesse em forma de associação pública, prevendo a possibilidade da realização de tal celebração na hipótese de que o antigo consórcio migrasse para forma semelhante. Nesta característica, podemos afirmar que o legislador buscou relativizar o processo de transição para garantir a maior amplitude de tal promoção política.

#### 4.5.3 - O AJUSTE DE CONSÓRCIO E O PROTOCOLO DE INTENÇÕES

Vale salientar que os únicos participantes desse arranjo serão os diversos entes federados, no qual devem manifestar-se por um contrato jurídico preliminar, denominado protocolo de intenções que consistirá no rol de deveres, obrigações expressas e direitos, representando tal ato, a pública expressão do pactuante de agregar-se ao negócio jurídico a ser celebrado.

Ponto importante a salientar é que na relativização das autonomias de vontade tal decisão política somente se concretiza para fins de resolução de procedimentos legais se houver um consenso entre os entes envolvidos, podendo no processo de formação de existir a possibilidade do ente não mais ter interesse de congregar-se ao consórcio.

O professor e doutrinador Carvalho Filho<sup>65</sup> ( 2013, p. 24 e 25 ) em seu Livro Consórcios Públicos leciona sobre o ajuste de Consórcio e o Protocolo de Intenções no qual reza:

Os termos do dispositivos estão indicando que, antes de ser firmado o ajuste do consórcio em si, devem as entidades federativas manifestar-se com tal desiderato por meio de negócio jurídico preliminar, no caso o protocolo de intenções. Nos negócios jurídicos em geral, a regra é o que o denominado protocolo de intenções , como pacto preliminar, serve apenas para expressar a **intenção** do pactuante no sentido de participar da celebração do negócio jurídico principal. Mas essas intenção somente se concretiza pelo ajuste principal se houvesse consenso quantos as normas que nele regulam os direitos e obrigações dos pactuantes. Daí ser possível que a pessoas manifeste sua intenção e, por alguma causa superveniente, acabe por não celebrar o negócio principal. O conteúdo do protocolo de intenções, portanto, serve, como se disse, para o pactuante

---

<sup>65</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 24 e 25.

expressar a intenção de contratar, e não firmar o compromisso de figurar no ajuste central.

Apesar da expressão *intenção* ser auto-explicativo, sendo esta uma expressão de proposta e aceitação ao arranjo, evidencia-se característica de boa fé por parte do ente interessado, todavia na leitura da lei em comento é constatado o preenchimento das hipóteses requeridas pelas cláusulas necessárias de validade. Neste raciocínio, deduz-se que quando tais entes providenciavam a realizar tal projeção necessária não se limitavam a executar uma mera declaração de intenção, mas sim a execução de um negócio solidificado e definido, com intenções bem resolvidas no que tange os direitos e obrigações dos signatários.

#### 4.5.4 - CONTRATOS DE PROGRAMA E RATEIO

Cediço que a Lei nº 11.107/2005 orienta que a figura do contrato realizados entre os entes signatário do consórcio público, vale trazer a baila sobre as três modalidades de ajustes arranjados, no quais são em primeira via a realização do protocolo de intenções, já anteriormente comentado, o segundo revela-se o contrato de programa nos quais os entes signatário do consórcios vão convencionar direitos e obrigações a serem assumidos, tais termos ajustados refletem na programação e coordenação no modelo de execução da gestão associada em diversos segmentos; E por fim o contrato de rateio, cujo proposta emana na disciplina e organização dos entes consignados no projeto do consórcio público no que tange a distribuição de competência de obrigações econômicas e financeiras, nessa linha Carvalho Filho<sup>66</sup> ( 2013, p. 25 e 26 ) corrobora :

(...) é o **protocolo de intenções**, ajuste de natureza preliminar pelo qual os pactuantes expressam o conteúdo básico e os objetivos do contrato de consórcio. (...) o **contrato de programa**, previsto no art. 13, através do qual as partes regularão as obrigações que um ente da federação assumir para com outro, ou para com o próprio consórcio. Tal ajuste pressupõe que os interessados pretendam a gestão associada na prestação de serviços públicos ou na transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. (...) o **contrato de rateio**, com previsão no art. 8º, cujo objetivo consiste em disciplinar a relação entre os entes consorciados no que concerne às obrigações econômicas e financeiras que assumam perante o consórcio, sobretudo quando este for o destinatário de recursos.

---

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 25 e 26.

Desta forma a doutrina declara vista a clareza constitutiva da matéria em questão que tal arranjo é configurado como um negócio jurídico autônomo, com propósitos e objetos independentes e próprios, mesmo que tais motivos estejam interconexos ou a um deles possa ser sujeito a outro.

#### 4.5.5 - CONTRATOS E CONVÊNIOS

Sobre tal proposta é necessária a obediência no que trata o artigo 3º da Lei nº 11.107/2005, vinculando a existência do consórcio à realização dos procedimentos necessários a correta execução dos contratos. Certo que tais modalidades se desmembram em duas categoria: contratos e convênios, para que tal instrumento possa se adequar a modalidade do negócio jurídico.

Tais negociações são divididas na dicotomia contrato e convênios, faz-se necessário saber as característica que individualizam cada modalidade. Ora, tendo como certo que tais vertentes possuem a exteriorização da expressa manifestação de vontade, como já comentando anteriormente, resultam na prática a aceitação dos participantes que estão abertos aos benefícios e requisitos dessa modalidades, consolidando tal assertiva Carvalho Filho<sup>67</sup> (2013, p. 26 ) ensina:

Os acordos se classificam em duas categorias: 1ª) os **contratos**; 2ª) os **convênios**. Ambos são negócios jurídicos e configuram-se como instrumentos pelo quais se formalizam manifestações de vontade; de outro lado, resulta de consenso entre os pactuantes. Por intermédio de semelhantes ajustes, os signatários definem direitos e obrigações que devem regular a relação jurídica de que participam. Por conseguinte, a pactuação retrata - é lícito insistir- a expressão volitiva daqueles que nela figuram.

Vistos os pontos intimamente comuns entre Contratos e convênios, faz-se necessário recorrer as evidências que expressam suas diferenças. Os contratos evidenciam a característica da bilateralidade, já os convênios expressam o formato da plurilateralidade onde se aponta para a possibilidade da existência de vários pólos da mesma relação jurídica.

No que tange a bilateralidade existente no consórcio, é pacífico o entendimento que nessa modalidade são identificados duas figuras, na relação jurídica base. Isso não resulta em afirmar que tal premissa limita a relação jurídica somente a dois componentes a se agregarem. A doutrina afirma que

---

<sup>67</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 26.

independentemente da quantidade de entes envolvidos sempre será constatado dois pólos na relação jurídica.

Nessa linha pode-se abstrair a seguinte condição, de que independentemente de inserção mais de um ente na relação jurídica, por maior que seja a sua complexidade visto o emaranhado de vínculos jurídicos gerados, fomentando direitos e obrigações, em cada um deste arranjo. Ao ser analisado será evidente a característica da bipolaridade, configurando-se como bilateral.

Já presente nos convênios, evidencia a plurilateralidade, resultando na disposição de vários pólos na mesma relação jurídica-base. Neste tipo de arranjo todos os pactuantes se vinculam aos outros acordante. Traduz-se a grosso modo que os direitos e obrigações impostos são comungados e compartilhados com todas as figuras envolvidas. Neste sentido Carvalho Filho<sup>68</sup> ( 2013, p. 25 ) faz a seguinte distinção entre bilateralidade e plurilateralidade, no que segue:

**Bilateralidade**, o que significa dizer que os dois são os pólos da relação jurídica. Neles, existem o contratante de um lado e o contratado de outro. Isso não quer dizer, no entanto, que no contrato só possam figurar dois pactuantes; seja, porém, qual for o número deles , serão sempre dois os pólos de pactuação. (...) **plurilateralidade**, fator que aponta para a possibilidade de existência de vários pólos na mesma relação jurídica. Nesse tipo de ajuste, cada pactuante se vincula a todos os outros e, sendo assim, a relação jurídica-base fica sujeita ao entrelaçamento dos direitos e obrigações dos acordantes, vale dizer, os direitos e obrigações atribuídos a determinado pactuante se relacionam aos direitos e obrigações dos demais.

Neste arranjo, parte da doutrina afirma que os convênios com característica da plurilateralidade enquadram-se como ato complexo. Visto essa característica, é sensível a diferença entre os interesses do acordante, nos contratos. Os interesses apresentam-se opostos, visto a bilateralidade e a expressa manifestação de interesses opostos, características fundamentais e integrantes do contrato, tendo como exemplo o contrato de compra e venda de um imóvel, neste ponto a doutrina conclui :

Distinguem-se contratos e convênios pelo aspecto da **cooperação mútua**. Em relação aos contratos, cada contratante é responsável pelo exercício de seus direitos e pelo cumprimento de suas obrigações, mas nenhum deles cabe a tarefa de cooperar com o contratado. Nos convênios não há como prescindir desse elemento cooperativo. A propósito, já deixamos consignado que neste tipo de

---

<sup>68</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 25.

negócio jurídico o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro procurado por aqueles que celebram contratos, de modo que todos os participantes deve encaminhar-se para o mesmo objetivo, encetando esforços comuns para alcançá-lo e conduzindo-se com real reciprocidade no que toca às formas de execução de ajuste<sup>69</sup>.

Já os convênios, como dito anteriormente os interesses apresentam-se comuns, compartilhados e partilhados entre os integrantes deste arranjo a realização do interesse comum perseguido.

#### 4.5.6 - A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Certo de que através da interpretação do artigo 3º da Lei de consórcios públicos vincula a sua constituição através da consecução do contrato, em relação ao termo, parte da doutrina afirma que tal pressuposto deve ser enfrentado de acordo com a natureza do ajuste. Nesta linha, quando entidades se agrupam em consórcios, como dito anteriormente, perseguem interesse em comum de serviços de utilidade e caráter público. Sendo cristalino que não há conflitos no que tange aos interesses que permeiam o contrato, nessa linha há o paralelismo de interesses que arrebatam forças de diversos entes sobre propostas e vontades da realização do bem estar social e do interesse em comum, realizando por fim os pressupostos arrazoados e programados pela Constituição e seus princípios intrínsecos e extrínsecos.

Como já explanado, o ajuste de consórcios configura-se sob a característica da plurilateralidade, englobando todos os pólos consorciados alienando juridicamente entrelaçando as relações jurídicas entes eles.

A cooperação mutua é pressuposto intrínseco do consórcio público, ou seja, todos unem forças de forma coordenada e cooperada para a realização de determinado fim. Tais formas de arranjos são previstas no contrato de rateio, no qual os entes consorciados entregam seus recursos ao consórcio como parte da execução do contrato de programa.

Neste sentido, reverbera a doutrina que os contratos não podem ser meramente interpretados no seu sentido específico limitativo, mas sim de forma ampla sendo interpretado como um acordos de vontade, sendo realizados por uma sucessão de procedimentos que culminam em uma formalização expressa

---

<sup>69</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 25, e também apresentado no livro manual de direito administrativo página 225

das vontades já pré-declaradas, defendendo que a natureza jurídica do consórcio é de acordo plurilateral de cooperação recíproca, sendo neste aspecto errôneo afirmar que tal modalidade de negócio jurídico é assemelhado ao arranjo evidenciado nos convênios.

O Decreto 6.017/2007, em especial no seu artigo 2º, prevê termos e expressões previstas na lei, define o consórcio público como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação.

Composto por entes públicos no regime de cooperação e coordenação no intuito de implementar a promoção e política voltada ao social, reflexo tal de uma sociedade em processo de amadurecimento político, sob anseios dos cooperativismo federado vistas as necessidades e problemáticas de gestão suportada. Neste sentido Carvalho Filho<sup>70</sup> ( 2013, p. 29 ) conclui:

Tanto pode considerar-se consórcio o contrato firmado entre os entes federativos, quanto é lícito qualificá-lo como a pessoa jurídica oriunda do ajuste. A personalidade jurídica é o efeito de tal contratação, ou seja, é a forma pela qual se exterioriza aquele negócio jurídico. O consórcio, sob a visão negocial, retrata o elo que vincula os integrantes, ao passo que a pessoa jurídica é o mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas. Por isso, poderá empregar-se o termo "consórcio" com o significado de ajuste firmado pelos interessados e também com o sentido de pessoa jurídica que dele se origina.

Sob outra perspectiva, tal situação decorre da personalização exigida para que seja viabilizado para fins legais o cumprimento do ajuste em comento, o consórcio público ostenta característica de pessoas jurídica, sujeito de deveres e obrigações, respeitados os limites constitucionais.

---

<sup>70</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. página 29.

## 5 - O CONSÓRCIO PÚBLICO E A TEORIA NEOCLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO

Os consórcios públicos adéquam-se aos postulados da teoria neoclássica da administração. Chiavenato ( 2011 ) em seu livro "Introdução Geral da Teoria da Administração" cita algumas características da teoria neoclássica dentre outras "a ênfase na prática da administração" que busca resultados práticos e palpáveis.

Os consórcios públicos principalmente intermunicipais são realizados pelas prefeituras estando mais próximo da população, conhece, os interesses, e as características das necessidades locais, podendo portanto identificar os objetivos a serem alcançados para atender as reais necessidades das comunidades.

As estratégias de articulação de cooperação e sistematização das informações de que os entes precisam para desenvolver as políticas públicas devem estar fundamentadas na prática social cotidiana de seus administrados o que reflete a teoria neoclássica que preconiza "toda teoria só tem valor quando operacionalizada na prática"

Neste contexto a ênfase na prática da administração no consórcio público revela-se primariamente no contrato preliminar, termos fundamentais para a realização do negócio, haja vista a exigência legal para a fiel consecução da realização do objeto pretendido.

Leciona Chiavenato<sup>71</sup> ( 2011, pg. 146 ) que tal teoria prioriza :

Uma forte ênfase nos aspectos práticos da Administração, pelo pragmatismo e pela busca de resultados concretos e palpáveis, muito embora não se tenha descurado dos conceitos da administração (...) a teoria somente tem valor quando operacionalizado na prática. Quase todos os neoclássicos referem-se a essa prática da Administração ou essa ação administrativa, enfatizando aspectos instrumentais da Administração.

Neste aspecto, podemos afirmar que além do contrato preliminar, o protocolo de intenções, contrato de rateio e a regulamentação advinda do Decreto 6.017/2007 prioriza a ênfase na obtenção da realização prática do pretendido, reabrindo espaço para a reafirmação relativa dos postulados clássicos.

---

<sup>71</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria geral da administração. 8. ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2011. pág. 146

Apesar de que os postulados erguidos pela teoria neoclássica representam uma superação dos ensinamentos da doutrina clássica, os neoclássicos inclinam-se a reconfigurar o antigo modelo, por considerá-lo engessado, dando um aspecto mais abrangente e maleável.

Ainda segundo Chiavenato os neoclássicos pretendem colocar as coisas nos devidos lugares. Preocupam-se em redimensionar o conhecimento e reestruturá-lo de acordo com as contingências da época atual, dando-lhe uma configuração mais ampla e flexível.

O advento do consórcio surgiu exatamente em face às contingências de novos tempos que exigiam da administração uma maior transparência, eficácia, economia de gastos e efetividade das políticas públicas. Acredita-se na figura do consórcio como ferramenta essencial para a consolidação de um Estado Federado capaz de atender de forma igualitária o maior número de pessoas.

Enfim, a partir da reorganização tradicional do modelo monopolista centralizado figurado pela União o consórcio público veio concretizar os antigos anseios de uma estrutura administrativa mais descentralizada. Essas mudanças refletem também a abordagem neoclássica que preconiza configurações mais amplas e flexíveis para uma ação administrativa mais eficiente.

Nesta linha, já evidenciada a ênfase nos princípios gerais de administração, Chiavenato<sup>72</sup> ( 2011, pg. 146 e 147 ) leciona :

Os neoclássicos estabelecem normas de comportamento administrativo. Os princípios de administração que os clássicos utilizavam como "leis" científicas são retomados pelos neoclássicos como critérios elásticos para a busca de soluções administrativas práticas.

Segundo tal relativização da interpretação dos princípios como critérios, reafirma o doutrinador sobre a importância dos administradores nas etapas de planejamento, organização, direção e controle nas operações negociais, lecionando o seguinte :

Os administradores são essenciais a toda organização dinâmica e bem sucedida, pois devem planejar, organizar, dirigir e controlar as operações de negócios. Qualquer que seja a organização - Indústria, governo, Igreja, exército, supermercado, banco ou universidade - apesar das diferentes atividades, os problemas de selecionar gerentes e pessoas, de estabelecer planos e diretrizes, avaliar resultados de

---

<sup>72</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. Cit. pág. 146 e 147

desempenho e coordenar e controlar operações para alcançar objetivos desejados são comuns a todas as organizações<sup>73</sup>.

É cediço a importância dos princípios, seja através da perspectiva jurídica como do viés erguido pela ciência da administração, Chiavenato<sup>74</sup> ( 2011, pg. 146 ) colabora com o seguinte postulado:

Os princípios não devem ser usados de maneira rígida e absolutas, mas relativas e flexível, porquanto devem ser aplicados a situações diversas, sujeitas a uma multiplicidade de variáveis que independem do controle do administrador. Daí o nome de princípios gerais de administração, pois devem ser aplicados em aspectos genéricos, com base no bom senso do administrador. **Ocasionalmente acontecem em que a aplicação de um dos princípios pode contrariar a aplicação de um outro. O aspecto mais vantajoso ou mesmo o bom-senso deverá ser o critério na escolha do princípio mais adequado da situação .** ( Grifo )

Toda a estrutura prática e científica erguida, tem como objetivo primordial a realização dos resultados pretendidos, o contrato preliminar e o protocolo de intenções adotam uma relativa adoção de conceitos ecléticos, salientando que tal política interpretativa não pode dissociar-se dos conceitos orientados pela Lei 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007.

Nesta condição enaltece a ênfase nos objetivos pretendidos pelo legislador, vista que tal conformidade conceitual legal é taxativa e tem como fundamento a obtenção do resultado constitucionalmente pretendido. A gestão associada dos consórcios públicos deve estar em plena consonância com as determinações legais. Não sendo contemplados pelo princípio da autonomia de vontade, cabe aos gestores públicos conduzir a administração conforme a Lei ordena e delimita. Sob o viés administrativo em comento Chiavenato ( 2011, pg. 147 ) leciona :

Toda organização existe, não para si mesma, mas para alcançar objetivos e produzir resultados. É em função dos objetivos e resultados que a organização deve ser dimensionada, estruturada e orientada. Daí a ênfase colocada nos objetivos organizacionais e nos resultados pretendidos, como meio de avaliar o desempenho das organizações. A organização espera alcançá-los por meio de sua operação eficiente. Se essa operação falha, os objetivos e resultados são alcançados parcialmente ou simplesmente frustrados. São objetivos que justificam a existência e a operação de uma organização<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. Cit. pág. 146

<sup>74</sup> Ibidem. página 146

<sup>75</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. Cit. pág. 147

Desta forma, urge saber que para os doutrinadores neoclássicos a gestão de um modelo produtivo necessita da coordenação sinérgica do método de orientação, da política de direção e da coordenação do potencial produtivo da equipe.

Vistos tais premissas, percebe-se a integração das teorias neoclássicas a figura do instituto dos consórcios públicos, tanto pelos seus ideais como pelo seus pressupostos de existência.

Conforme já exaustivamente explanado em capítulos anteriores, o consórcio público possui características de pessoa jurídica, sendo sujeito de direitos e deveres, coadunando-se e vinculando-se aos pressupostos de gestão de recursos no intento de uma implantação concisa de um modelo de organização assertiva, visando a efetividade do pretendido como atividade fim, buscando a eficácia no resultado e eficiência no meio adotado.

Chiavenato<sup>76</sup> ( 2011, pg. 148 ), citando Drucker, exalta três aspectos prioritários adotados nas organizações ( objetivo, administração e desempenho individual ), no que refere-se aos objetivos, ensina :

As organizações não vivem para si própria, mas são meios, são órgãos sociais que visão à realização de uma tarefa social. A sobrevivência - objetivo típico da espécie biológica - não é um objetivo adequado da organização. O objetivo da organização está fora dela e é sempre uma contribuição específica para o indivíduo e a sociedade. Se a organização não defini claramente os seus objetivos não haverá possibilidade de avaliar os resultados ou sua eficiência. Não há um processo científico para estabelecer os objetivos de uma organização. Os objetivos são julgamentos de valor, são escalas de prioridade no atendimento de necessidades da comunidade por parte da organização.

Conforme o orientado, o consórcio público foi originalmente implantado na Constituição Federal para a inserção de políticas públicas efetivas voltadas ao setor da saúde ( artigo 241, CRBF ) representando neste momento como objeto realizador dos anseios sociais para os entes hipossuficientes.

Por ter caráter de associação pública, evidenciado pela sua natureza eminentemente social, o objetivo final desta organização encontra-se e respalda-se fora dela, objetivando o bem estar social e a execução dos princípios do federalismo cooperado. Aliança realizada pelos consorciados não pode prescindir do elemento cooperativo com vistas nos objetivos propostos. A mútua

---

<sup>76</sup> Ibidem, pág. 148

cooperação entre os entes federativos não visa interesses pessoais, mas interesses sociais. E é no foco destes objetivos que devem ser desenvolvidas todas as estratégias operacionais.

Semelhantemente aos postulados da teoria neoclássica, a organização consorcial não existe para si mas para alcançar objetivos e atingir resultados. No contexto da praxe neoclássica Idalberto Chiavenato ao lecionar sobre " ênfase nos objetivos e resultados " nos ensina que são os objetivos que justificam a existência e operação de um organização da administração. Tal pensamento fundamenta a ideologia dos consórcios públicos que foram construídos visando a execução de uma série de medidas com vistas a alcançar os objetivos. No que tange a questão da administração a doutrina majoritária<sup>77</sup> elucida o seguinte:

Todas as organizações são diferentes em seus objetivos, em seus propósitos, mas são essencialmente semelhantes na área administrativa. Todas elas exigem uma reunião de muitas pessoas que devem atuar em conjunto e se integrar em um empreendimento comum. Assim, as organizações tem o mesmo problema de equilibrar os objetivos da instituição com a necessidade de flexibilidade e de liberdade individual. Todas elas exigem uma estrutura determinada, de um lado, pela tarefa e por suas demandas e, de outro, por "princípios da administração" genéricos e adequados à "lógica da situação". E no campo da administração que mais se tem trabalhado na primeira metade do século passado : organizar e dirigir grandes organizações.

Neste contexto, conforme norteia os ensinamento de Chiavenato, apesar da diversificação das atividades fins perseguidas pelas organizações e suas semelhanças na área administrativa, o mesmo comporta-se com os consórcios públicos, visto que tal instituto apresenta-se como um modelo de gestão para a perseguição de varias finalidades, todavia voltada ao bem estar social.

Por tratar-se de união de forças conjuntas por parte dos entes federados, percebe-se que o raio de impacto de influência tem abrangência local e regional; Para a correta eficácia dos objetivos pretendidos, mobiliza-se um conjunto de grupos diferentes locais para a execução de tal objetivo organizacional.

Nesta linha, o consórcio público enfrenta os mesmos problemas em equilibrar os objetivos intrínsecos da organização, quanto a instituição e troca de gestores que enfrentam interesses partidários e a flexibilização das vontades individuais de cada gestor.

---

<sup>77</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. Cit. pág. 147

Visto a problemática, o legislador recorreu as ferramentas administrativa de gestão conhecidas como : contrato preliminar, protocolo de intenções, contrato de rateio e programa; No que tange ao desempenho individual dos colaboradores agregados pode-se utilizar os ensinamentos preconizados por Chiavenato<sup>78</sup> ( 2011, pg 148 ) no que tange ao desempenho individual de cada participante, que reza:

É o campo onde há menor diferença entre as organizações. o desempenho individual é a eficácia do pessoal que trabalha dentro das organizações. São os indivíduos que fazem, decidem e planejam, enquanto as organizações são ficções legais, pois, por si, nada fazem, nada decidem, nada planejam. As organizações só atuam à medida que os seus administradores agem, e é cada vez maior o número de pessoas que têm de ser eficientes para que a organização funcione, de um lado, e para que se autorealizem e satisfaçam suas próprias necessidades, de outro. Eficácia é necessária à organização ( para poder funcionar ) e ao próprio indivíduo ( para poder alcançar satisfação ). A organização é o seu instrumento, enquanto, concomitantemente, produz resultados necessário à sociedade.

Visto tal perspectiva, que coloca em questão o papel do gestor administrador, no que refere-se o desempenho pessoal como fator produtivo na efetividade, eficácia e eficiência da consecução do projeto assumido, faz-se necessário esclarecer que tais conceitos para a mensuração da importância e relevância do gestor no processo produtivo em busca dos melhores resultados, Chiavenato<sup>79</sup> ( 2011 , pg. 149 ) elucida de forma didática a seguinte questão :

A eficiência esta voltada para a melhor maneira ( the best way ) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas ( métodos ) afim de que os recursos ( pessoas, maquinas, matérias-primas ) sejam aplicadas de forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.

A explanação acima constitui a essência da natureza consorcial, visto que o consórcio público prioriza a efetividade da prestação do serviço, observado o rateio de custos, minimizando assim o volume necessário de capital a ser investido por cada ente para a obtenção do fim social, figura o gestor como propulsor da eficiência na coordenação de recursos como planejamento e execução de políticas públicas, alienando eficiência e efetividade no modelo investido.

---

<sup>78</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. Cit. pág. 148

<sup>79</sup> Ibidem, pág. 148

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção política brasileira passou a visualizar o consórcio público como uma solução para as celeumas políticas e econômicas na gestão de recursos em prol da sociedade, refletindo neste aspecto um comportamento maduro de uma visão política mais próxima do ideais federalistas, com especial

ênfase sobre os preceitos que preconizam o federalismo cooperativo difundido no século XXI.

Neste contexto podemos afirmar que as transformações ocorridas no modelo federal, vem angariando cada vez mais entes a aderirem gradativamente o modelo do consórcio público, refletindo a carência financeira e estrutural vivida pela gestão pública dos entes de menor porte econômico, resultando por final uma força única na conjugação de esforços na implantação de um novo modelo político administrativo que possibilite efetividade, eficácia e eficiência das normas programáticas impostas pela constituição.

Conforme análise, pode-se afirmar que os consórcios públicos são parcerias realizadas por no mínimo dois entes da mesma federação, tal promoção política inserida constitui-se como o resultado das inúmeras modificações ocorridas no direito administrativo, que estão umbilicalmente relacionadas com os anseios e mudanças sobre o papel do Estado frente a sociedade e o mercado.

Devido ao avanço da globalização no cenário político-mundial com forte influência no meio cibernético e tecnológico, a sociedade através dos inúmeros meios de comunicação, tendo como protagonista as redes sociais começou a absorver novas informações amadurecendo sobre a postura e exigência política passando a não mais aceitar ver o Estado e a Administração Pública como instrumento e representação de um grupo de classes minoritárias, mas sim como facilitadores dos preceitos delineados na Constituição Federal, figurando como garantidores e executores dos interesses sociais.

Reconhecendo por fim a existência de uma sociedade multiclasse, comprometida com os aspectos globais e financeiros, principalmente com os ideais eminentemente humanitário, anteriormente propagados pela revolução francesa e industrial sob o brado das insígnias de liberdade, igualdade e fraternidade.

Nesta linha histórica com o advento do Estado de direito com fortes traços de legalidade e liberdade, seguido do Estado Social como uma manifestação de crescimento da maturidade política, propiciou um ambiente fecundo ao Estado Democrático de Direito, caracterizado principalmente pela

representatividade da participação política popular no processo de aplicação e gerenciamento da coisa pública comum, sob outros aspectos, podemos afirmar a íntima participação dos anseios reclamados pelo povo sob o manifesto da vontade de seus representantes eleitos.

Frente a problemática suportada, a reforma do aparelhamento administrativo veio instrumentalizar e reduzir os custos advindos pela máquina estatal. O instituto consórcios público veio como meio para tornar ágil e eficiente a viabilidade da consecução dos objetivos propostos por tal máquina.

Nesta conjectura, com a experiência positiva advinda das práticas de tal modelo, multiplicaram-se as formas de modelos de coordenação e cooperação de esforços associados na prática gerencial da administração pública no que tange a tomada de decisão.

Sob este aspecto nas possibilidades de promoções políticas os contratos, convênios e consórcio figuram fielmente como instrumentos e pressupostos da gestão associada em prol do interesse coletivo social.

Os consórcios públicos receberam um respaldo diferenciado após a previsão constitucional e regulamentação, resgatando a importância do esforço coordenado e cooperado pelos diversos entes da federação que sempre estiveram presentes nas entranhas principiológicas e genealógicas da Magna Carta Constitucional, sendo necessário reconhecer que depois de tal marco constitucional e regulamentatório irradiou aos adeptos de tal modelo uma segurança jurídica jamais conquistada, sem as preocupações advindas de antigos modelos semelhantes.

Reconhecendo por final que o instituto estudado coaduna-se com o arcabouço proposto pelo modelo federal e apesar de todas as lacunas e celeumas resultantes das problemáticas já apontadas no ordenamento jurídico no seu sentido amplo, as inovações provindas deste instituto representam um amadurecimento político-legal da sociedade brasileira, configurando como ícone pioneiro do modelo de coordenação brasileiro no que tange à cooperação entre entes autônomos, realidade está já experimentada e atualmente em inúmeros países.

Constatado a dura realidade econômica, política e social brasileira que nos arrebatava a condição que sempre haverá empecilhos aos objetivos almejados pelos consórcios, que na grande maioria de hipóteses constatadas são por parte resultantes de conflitos de interesses escusos e mal fundamentados.

Cediço que o Brasil possui vasta dimensão territorial , fazendo necessário a pulverização governamental para maior gestão política e administrativa dos recursos financeiros, faz-se reconhecer que na prática tais governos são partidários de interesses e coligações conflitantes, dominados por distintos partidos político, dificultando assim a gestão cooperativa coordenada dos recursos em prol dos objetivos do federalismo cooperativista em busca do interesse comum.

Vista tal problemática suportada, reflexo de uma cultura política conturbada, a personalidade jurídica conferida por lei aos consórcios públicos tem o condão de consigná-los a uma administração mais independente, forjada para suportar as intempéries de governos e crises políticas sem prevaricar os objetivos e ideais por qual foram instituídos.

Concluindo que a *via crucis* na busca de uma gestão eficiente e eficaz foi protagonizada na criação da figura do consórcio público como meio realizador de tais anseios, tal instituto revela-se como instrumento atual na busca conjunta da realização promovida em efetivação do bem estar público coletivo, reforçando a íntima conexão com os ideais do federalismo cooperado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Sinoel. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 2)

BARREIRO, Rogério, Monografia, Consórcios Públicos, acessado em 20 de maio de 2015, Endereço eletrônico :

[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=938](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938). Ano 2008 .Acesso em 27, maio de 2015.

BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Acesso em maio 2015. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_%20leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=4536). Acesso em 27, maio de 2015.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.. Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) . Acesso em 27, maio de 2015

BRASIL, Lei nº 11.107, de 6 de Abril De 2005 ( Lei dos Consórcios Públicos ), Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em 27, maio de 2015.

BRASIL, Mensagem nº 193, de 6 de Abril de 2005 ( Mensagem de veto ). Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0193-05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0193-05.htm). Acesso em 27, maio de 2015.

BRASIL, Decreto Nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007 ( normas gerais de contratação de consórcios públicos ). Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em 27, maio de 2015.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 (normas para licitações e contratos da Administração Pública ) . Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em 27, maio de 2015.

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 ( Lei de improbidade administrativa ) . Endereço eletrônico : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm) . Acesso em 27, maio de 2015.

CARNEIRO, Evandro Lima. O regime jurídico dos consórcios públicos. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6970](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6970) . Acesso em 27, maio de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19. ed., Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos : Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007 / José dos Santos Carvalho Filho. - 2. ed. - São Paulo : Atlas 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria geral da administração. 8. ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.

DIAS, S. G. Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 24 ed., São Paulo: Atlas, 2011

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. Anais eletrônicos. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf> . Acesso em: 27 de maio de 2015

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13º ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. Monografia. Endereço eletrônico : <http://ebook-direito.com.br/artigos/os-consorcios-publicos-da-lei-no-11-10705-e-suas-polemicas> . Acesso em 27, maio de 2015. publicado 10 de outubro 2012

PRADO, Lucas Navarro, Aspectos Seleccionados da Lei de Consórcios Públicos, Sociedade Brasileira de Direito Público. Endereço : [http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=22](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=22). publicado maio de 2005. . Acesso em 27, maio de 2015.

REK, Marcos. Os princípios basilares da administração pública e os aplicáveis às licitações. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13610&revista\\_caderno=4](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13610&revista_caderno=4) . . Acesso em 27, maio de 2015.

RIBEIRO, Wladimir António. Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos. – Brasília DF: CNM, 2007. 72 p. / disponível em web link : <http://acispar.com.br/Downloads/arquivos/cartilha.pdf> . Acesso em 27, maio de 2015.

STRELEC, Thamara Caroline. Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. / Thamara Caroline Strelec. - 2011. página 57 ; também disponível no endereço eletrônico :  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8395/62090100018.pdf?sequence=1>. Acesso em 27, maio de 2015.

WADY , Ariane Fucci, Artigo, Endereço eletrônico :  
<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/23738/qual-a-diferenca-entre-consorcio-publico-de--direito-privado-ariane-fucci-wady>. 2009 . Acesso em 27, maio de 2015.