

ano 17 - n. 70 | outubro/dezembro - 2017
Belo Horizonte | p. 1-318 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i70
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

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



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

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

Trimestral
ISSN: 1516-3210

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

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

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

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

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada no BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

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

Cobertura Temática

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

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

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

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

Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade

Public partnerships, federalism and intermunicipality

Talden Farias*

Universidade Federal da Paraíba (Brasil)
taldenfarias@gmail.com

Recebido/Received: 08.09.2016 / September 8th, 2016

Aprovado/Approved: 20.08.2017 / August 20th, 2017

Resumo: O consórcio público é a pessoa jurídica, formada por entes federativos, que visa promover a prestação integrada dos serviços públicos no intuito de garantir maior celeridade, economicidade e eficiência. Ocorre que a maioria dos Municípios não consegue dar conta de suas atribuições sem se valer dos repasses estaduais ou federais – afora as deficiências de infraestrutura, mão de obra qualificada e isolamento territorial. Ao permitir vencer o isolamento econômico e social por meio da aglutinação de forças, o consórcio público se revela um excelente instrumento de efetivação do federalismo cooperativo, especialmente no que diz respeito à prestação de políticas públicas locais de forma intermunicipal.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Federalismo cooperativo. Intermunicipalidade. cooperação. Administração.

Abstract: The public partnerships is a legal Brazilian institution, formed by federal entities, to promote the integrated provision of public services in order to ensure greater speed, economy and efficiency. Most part of the municipalities cannot fulfill their duties without federal funds help – not to mention the infrastructure deficiencies, hand labor disqualified and territorial isolation. By allowing overcome the economic and social isolation through the assemblage of forces, the public partnership proves to be an excellent instrument of cooperative federalism promotion, especially when provides local public policies in an intermunicipal way.

Keywords: Public partnerships. Cooperative federalism. Intermunicipality. Cooperation. Administration.

Sumário: 1 Introdução – 2 Conceito, natureza jurídica e criação dos consórcios públicos – 3 Objetivo(s) e vantagens dos consórcios públicos – 4 Arcabouço normativo do consórcio público – 5 Consórcios públicos intermunicipais e federalismo cooperativo – 6 Consórcios públicos e regiões metropolitanas – 7 Considerações finais – Referências

Como citar este artigo/*How to cite this article:* FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.499.

* Professor da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (João Pessoa-PB, Brasil). Doutor em Recursos Naturais pela UFCG e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com estágio de doutoramento sanduíche em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (bolsa CAPES/COFECUB). Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, Advogado. E-mail: taldenfarias@gmail.com.

1 Introdução

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha adotado o federalismo cooperativo, forma de Estado que pressupõe a atuação articulada dos diversos entes federativos tendo em vista a consecução dos objetivos da República, não se previu um instrumento jurídico específico capaz de promover a atuação conjunta desses entes.¹ Por essa razão, a Emenda Constitucional nº 19/98 modificou o art. 241, o qual passou a dispor sobre os consórcios públicos e os convênios de cooperação, de forma a autorizar a gestão associada de serviços públicos. Depois de vários anos de espera, a Lei nº 11.107/2005 finalmente disciplinou a matéria dos consórcios públicos, trazendo as regras gerais do assunto.

A ideia é permitir que pessoas jurídicas interfederativas sejam criadas com o intuito de ajudar na promoção de políticas públicas, de forma que o Poder Público atue com maior economia e eficiência. Não se espera outra coisa do Direito Administrativo moderno senão a conjugação de esforços para o melhor atendimento do bem comum, e o consórcio público concretiza muito bem essa possibilidade. Isso parece especialmente relevante para a maior parte dos Municípios brasileiros, que enfrentam dificuldades para levar a cabo as responsabilidades previstas na ordem constitucional vigente, e que agora poderão agir de forma integrada.

Em face do exposto, o objetivo do presente trabalho é fazer uma análise dos consórcios públicos, com o intuito de estudar os principais aspectos do seu regime jurídico. Nesse diapasão, verificar-se-á o conceito, a natureza jurídica, a criação, o(s) objetivo(s), os privilégios e o arcabouço jurídico dos consórcios públicos, bem como a relação desse mecanismo com o federalismo cooperativo, tendo em vista a promoção do desenvolvimento local integrado em caráter intermunicipal. Trata-se de uma revisão bibliográfica e documental, que visa chamar a atenção para a necessidade de se estudar o tema.

2 Conceito, natureza jurídica e criação dos consórcios públicos

A discussão a respeito da conceituação jurídica do consórcio público é relevante porque até a edição da Lei nº 11.107/2005 esse instituto era compreendido como

¹ O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal prevê que leis complementares estabelecerão normas de cooperação entre os entes federativos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Contudo, até agora só foi editada a Lei Complementar Federal nº 140/2011, a qual procura regulamentar o exercício da competência administrativa comum relativa à proteção do meio ambiente, estando as demais matérias ali tratadas pendentes de disciplinamento. Para uma análise mais aprofundada acerca dessa lei, consulte-se: ARAÚJO, Sarah Carneiro. *Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015 e GUERRA, Sidney; GUERRA Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação ambiental de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.

uma espécie de contrato administrativo celebrado entre entes federativos visando à realização de um fim comum.² Com efeito, para a doutrina administrativista de então o que diferenciava o consórcio público do convênio é que aquele era um acordo de vontades entre participantes de igual natureza política, como Município e Município(s) ou Estado e Estado(s), ao passo que este envolvia partícipes de níveis políticos distintos ou entes públicos e particulares.³

Com a lei em questão o consórcio público passou a ser constituído apenas com a criação de uma nova pessoa jurídica, tendo em vista o que determina o §1º do art. 1º da lei citada, a qual possui necessariamente um caráter interfederativo. É nesse diapasão que dispõe o inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a referida lei e que classificou o consórcio público como a “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 econômico”.

Marcelo Harger entende que se trata de “pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou direito privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou por intermédio de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se, para, sem objetivar lucros, atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados”.⁴ Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.⁵

Em vista disso, é possível afirmar que o consórcio público é o acordo de vontades entre dois ou mais entes federativos que cria uma pessoa jurídica com o intuito de atingir um objetivo comum, que normalmente consiste na prestação de um ou mais serviços de interesse coletivo, de maneira a aliar economicidade e eficiência, na medida em que se ganha economia de escala, se coordenam interesses convergentes e se obtêm benefícios procedimentais. A grande novidade é a formação de nova pessoa jurídica, passando o consórcio público a ser sujeito de direitos e de obrigações, além de desfrutar da necessária autonomia administrativa que a Administração Pública indireta implica.

Segundo o §1º do art. 1º e o inciso IV do art. 4º da lei citada e o art. 7º do Decreto nº 6.017/2007, o consórcio público poderá ter natureza jurídica de direito

² HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 69-70.

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 448-449 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 306-309.

⁴ HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 82.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 453.

público, quando será uma associação pública, ou de direito privado, quando será uma associação civil. Na primeira hipótese será considerada uma autarquia, nos moldes do inciso IV do art. 41 do Código Civil, gozando dos seguintes privilégios: i) duplo grau de jurisdição obrigatório; b) juízo privativo; c) prazos em dobro ou em quádruplo; e d) processo diferenciado de execução e impenhorabilidade dos bens.⁶

Se é verdade que na condição de associação civil será regida pela legislação civil, não podendo usufruir dos privilégios processuais citados, é importante destacar que o §2º do art. 6º da lei em questão exige a observação das normas de direito público em matéria de admissão de pessoal, celebração de contratos, prestação de contas e licitação. Por se tratar de unidade orçamentária autônoma que funciona com verbas recebidas dos próprios entes federativos integrantes, independentemente da natureza jurídica os consórcios públicos estão sujeitos às normas de Direito Financeiro e são obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas responsável.⁷

O art. 39 do decreto mencionado dispõe que a partir do ano de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos ou convertidos na forma de associação pública, o que compromete a atuação dos consórcios públicos de natureza jurídica de direito privado, que não poderão receber transferências voluntárias federais. De mais a mais, como se cuida de descentralização administrativa, deve existir sempre o controle administrativo por parte dos entes federativos que criaram e que integram o consórcio público.

Isso significa que não há mesmo muito estímulo para se optar pela natureza jurídica de direito privado, uma vez que se arca com os encargos da natureza jurídica de direito público de qualquer jeito, sem, no entanto, ter acesso aos benefícios de tal configuração. Daí as críticas a esse enquadramento,⁸ que realmente sequer deveria ter sido instituído.

Para criar o consórcio público, é preciso que todos os entes federativos envolvidos, por meio de seu representante legal, que no caso é o chefe do Poder Executivo, assinem o protocolo de intenções, que consiste no contrato preliminar que estabelece os termos da gestão consorciada. Cuida-se, na realidade, da formalidade mais relevante, pois ali estão traçados os objetivos da nova pessoa jurídica a ser criada e as obrigações de cada ente federativo que passe a integrá-la.

⁶ OLIVEIRA, Flávia de Medeiros Paiva; NOGUEIRA, Carla Felinto. A importância dos consórcios públicos intermunicipais para a defesa do meio ambiente. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, vol. 6, 2007, p. 79.

⁷ A Lei nº 11.107/2005 determina o seguinte: 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.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 626.

Entretanto, somente com a aprovação do protocolo de intenções por cada uma das casas legislativas envolvidas, o qual passa a se chamar de contrato do consórcio público, é que a nova personalidade jurídica ganhará existência. O Poder Legislativo tanto pode vetar quanto confirmar apenas parcialmente a adesão ao consórcio público que está sendo criado.

Em outras palavras, o consórcio público nasce de uma negociação entre entes federativos, que deve necessariamente passar pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada um dos entes subscritores. De igual maneira, poderá o ente federativo abandonar o consórcio público, já que a sua permanência nele também é fruto da sua autonomia administrativa.⁹

O consórcio público continuará existindo, desde que conte com a participação de pelo menos dois entes federativos. O limite territorial de sua atuação é a jurisdição dos seus integrantes, ou alguma área específica caso assim seja determinado no contrato de consórcio público.

3 Objetivo(s) e vantagens dos consórcios públicos

A finalidade do ordenamento jurídico é promover o bem comum, contribuindo para a efetivação dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal, quais sejam: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁰ No dizer de Ingo Wolfgang Sarlet,¹¹ a dignidade da pessoa humana, princípio maior do ordenamento jurídico, prevista no inciso III do art. 1º da Constituição Federal como um dos fundamentos da República, é a essência, fim e justificativa do poder estatal e do próprio Estado, cujas políticas públicas devem ser levadas a cabo pelos entes federativos que o compõem, mediante o exercício de competências passíveis de compartilhamento, como prova da natureza integrativa/cooperativa da Federação brasileira.

⁹ Há necessidade de uma maior discussão a respeito da liberdade para romper com o consórcio público, pois o abandono por parte de um ou mais Municípios pode comprometer ou mesmo inviabilizar a prestação compartilhada de serviços públicos. O problema é que a falta de maturidade política pode fazer com que questões meramente partidárias ou pessoais prejudiquem a autarquia interfederativa, penalizando no final das contas a população. A despeito da autonomia administrativa dos entes federativos, é preciso criar meios de prestigiar mais tais instituições.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 100.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 75.

Neste viés, é evidente que os consórcios públicos – que tornam essa cooperação ainda mais firme, pela formalização de contrato e a constituição de pessoa jurídica apenas para a consecução de objetivos comuns – possuem um papel relevante a cumprir dentro desse desiderato constitucional maior de luta pela concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo, por isso, necessária a definição do seu propósito específico. Os consórcios públicos foram criados com o objetivo de promover a descentralização e, ao mesmo tempo, a prestação integrada dos serviços públicos, no intuito de garantir maior celeridade, economicidade e eficiência na prestação dos serviços públicos dentro de um determinado espaço territorial.

Dito de outro modo, a finalidade desse mecanismo é permitir que os entes federativos se unam para conceber e executar políticas públicas de forma mais ampla e mais eficiente. Enquanto Fábio Konder Comparato define políticas públicas como “programas de ação governamental”,¹² Maria Paula Dallari Bucci entende que são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹³

Cuida-se, assim, de um instrumento de prestação de políticas públicas em que os entes federativos, de forma consorciada, prestam serviços públicos diretamente à população. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, “serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo”.¹⁴

Essa atuação está diretamente relacionada ao *caput* do art. 175 da Constituição Federal, de maneira que os consórcios públicos poderão ter por objeto os serviços públicos passíveis de concessão ou permissão, os que somente podem ser executados pela própria Administração Pública. Poderão ser prestados serviços públicos nas áreas de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário, ciência e tecnologia, cultura, educação, esportes, lazer, limpeza urbana, saúde etc.

Há quem defenda a possibilidade de formalização de consórcios públicos para o cumprimento das atividades decorrentes do poder de polícia do Estado, seja nas áreas ambiental, consumerista, sanitária, de trânsito ou urbanística, a exemplo de

¹² COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, n. 737, março, 1997, p. 18.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 643.

Cláudia Marçal.¹⁵ Todavia, a legislação não é expressa a esse respeito, só passando a sê-lo agora em matéria ambiental com a Lei Complementar nº 140/2011.

De qualquer forma, é possível delegar tais atribuições de comando e controle desde que a lei criadora do consórcio seja expressa e que os seus integrantes concordem. O Decreto nº 6.017/2007 enumera os objetivos desse instrumento:

Art. 3º. Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegada;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§1º. Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

¹⁵ MARÇAL, Cláudia. *Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável. UNB, Brasília, 2006, p. 122-136.

§2º. Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS;

Trata-se, naturalmente, de um rol exemplificativo, que poderá ser ampliado no caso concreto a ponto de abarcar outras atribuições não previstas ali, contanto que se respeitem a Constituição Federal e a Lei nº 11.107/2005. Cumpre ressaltar que os consórcios públicos só poderão desempenhar as competências que lhes forem repassadas pelos seus próprios membros, bem como, a título excepcional, aquelas atribuições que forem delegadas por outros entes federativos.

É claro que para alcançar tais objetivos os consórcios públicos contarão com o rateio de despesas e de recursos humanos, o que deverá gerar maior economia de escala e eficiência na obtenção de resultados. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro,¹⁶ a legislação confere aos consórcios públicos as seguintes prerrogativas: i) a faculdade de promover desapropriações e instituir servidões, nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, nos termos do inciso II do §1º do art. 2º da Lei nº 11.107/2005; ii) a possibilidade de contratação pela Administração Pública direta ou indireta dos entes federativos consorciados com dispensa de licitação, nos termos do inciso III do §1º do art. 2º da Lei nº 11.107/2005; iii) o aumento dos limites para a escolha da modalidade de licitação, nos termos do §8º do art. 23 da Lei nº 8.666/93; iv) a possibilidade de dispensa da licitação na celebração de contrato de programa com ente federativo ou entidade de sua administração indireta para a prestação de serviços públicos de forma associativa conforme autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação, nos termos do inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8.666/93; e v) a elevação dos valores para a dispensa de licitação em função do valor, nos termos dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Além disso, ao estabelecer que os consórcios públicos terão prioridade no recebimento de transferências voluntárias de âmbito federal, o art. 38 do decreto mencionado criou talvez o maior incentivo para a instituição e manutenção dessas pessoas jurídicas – prática que costuma ser adotada como critério também em transferências voluntárias de Estados para Municípios. Em razão de sua maior repercussão social, os editais federais costumam priorizar também a análise dos projetos apresentados pelos consórcios públicos.

4 Arcabouço normativo do consórcio público

O instituto do consórcio público foi inserido na ordem constitucional vigente por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual modificou a redação ao art. 241

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 452.

da Constituição Federal, que passou a determinar que “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”. O assunto foi disciplinado pela Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais sobre a constituição de consórcios públicos – ao contrário do que reza a ementa da lei, segundo a qual se trataria de normas gerais de contratação de consórcios públicos¹⁷ – tendo essa lei sido regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007.

O inciso II do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes gerais para o saneamento básico,¹⁸ prevê a possibilidade de gestão associada desses serviços por meio de consórcio público. O inciso IV do art. 2º do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a mencionada lei, prevê, inclusive, a possibilidade de atuação do consórcio público como entidade de regulação na área de saneamento básico.¹⁹

O art. 45 da Lei nº 12.305/2010, que institui sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina que os consórcios públicos tenham prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. Os incisos II e III do art. 79 do Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a lei mencionada, corroboram a priorização de soluções consorciadas.

O inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Carta Magna, dispendo sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício da competência administrativa comum relativa à proteção do meio ambiente, também previu o instrumento. O art. 21 da Lei Complementar nº 141/2012 regulamentou o §3º do art. 198 da Lei Fundamental tratando dos valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde e estabelecendo os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

O inciso VI do art. 9º da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) também prevê que o mecanismo deve ser utilizado para a promoção do desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas. A tendência

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 449-450.

¹⁸ De acordo com o inciso I do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, saneamento básico é o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”.

¹⁹ O inciso II do art. 2º do Decreto nº 7.217/2010 define regulação como “todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27”.

é que as políticas urbanas sejam cada vez mais implementadas por meio desse instituto, tanto nas metrópoles quanto nas cidades de porte médio e pequeno.²⁰

Há, ainda, diversas leis estaduais e municipais que procuram disciplinar o tema no âmbito de suas respectivas esferas administrativas, embora com a obrigação de respeitar a Lei nº 11.107/2005 como norma geral.

5 Consórcios públicos intermunicipais e federalismo cooperativo

O *caput* do art. 18 da Constituição Federal determina que “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”. A forma federativa é tão importante para o Estado brasileiro que, de acordo com o inciso I do §4º do art. 60 da Constituição Federal, não poderá ser objeto de proposta de emenda tendente a aboli-la.

No âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos. Com efeito, não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, de maneira que isso deve ser feito obrigatoriamente pela Constituição Federal.

O sistema de repartição de competências compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foi adotado pela Constituição Federal em relação a inúmeras matérias. Enquanto o art. 24 dispõe sobre a competência legislativa concorrente, a qual pressupõe a possibilidade de os entes federativos legislarem ao mesmo tempo, mas em níveis distintos, sobre determinados assuntos, o art. 23 versa a respeito da competência administrativa comum, a qual parte do pressuposto de que as entidades políticas podem atuar de forma indiferenciada, respeitando apenas, obviamente, os limites de suas jurisdições:

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

²⁰ O *caput* do art. 182 dispõe que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. O inciso I do art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou o capítulo constitucional que trata da política urbana, elenca os seguintes direitos entre as funções sociais da cidade: a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer.

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

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.

Como o consórcio público é uma instância de prestação de serviços públicos, é evidente que a sua atividade está diretamente relacionada ao exercício das competências administrativas, uma vez que o instituto foi criado para viabilizar a promoção de políticas públicas com maior efetividade. Isso implica dizer que o objetivo é dar concretude às competências administrativas constitucionalmente previstas, de maneira a procurar contribuir para a efetivação do federalismo cooperativo adotado pelo legislador constituinte de 1988.

Somente a norma constitucional poderia permitir que o legislador criasse instrumentos de articulação e integração de competência interfederativas, daí a previsão expressa a respeito dos consórcios públicos no art. 241 da Lei Fundamental. A respeito do assunto Alice González Borges aponta o que se segue:

Definimos os consórcios públicos os acordos firmados entre entes federados para a gestão associada de serviços públicos para os quais possuam competência comum, através do somatório de recursos financeiros, humanos e técnicos de seus integrantes, de acordo com a possibilidade de cada um dos partícipes, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, igualdade jurídica, moralidade, publicidade e eficiência.²¹

²¹ BORGES, Alice González. Operações urbanas consorciadas: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do Estatuto da Cidade. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 9.

Cuida-se, dizendo de outro modo, de uma maneira de tentar dar concretude ao federalismo cooperativo, que consiste na forma de governo em que os entes federativos, ao invés de disputarem pelas suas competências, agem de forma integrada tendo em vista as demandas dos administrados. A opinião de Carlos Eduardo Dieder Reverbel sobre o tema é a seguinte:

O modelo cooperativo assentou-se sob o princípio democrático, social e federal. A inter-relação das instâncias de poder, bem como a colaboração delas é mecanismo marcante deste modelo. O desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda dos governos (central e locais) são supervalorizados. Tal modelo foi desenvolvido na Alemanha no segundo pós-guerra, iniciado pela Constituição de Weimar, de 1919, e institucionalizado pela Constituição de Bonn, de 1949.²²

A ideia é a obtenção de melhores resultados a um custo menor, o que rende homenagens aos princípios da economicidade e da eficiência da Administração Pública, dentre outros. Com isso, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem trabalhar em conjunto com vistas a atingir os objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição Federal. Cuida-se da necessidade de promoção da governança interfederativa, que o Estatuto da Metrôpole define no inciso IV do art. 2º como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.²³

Ao buscar harmonizar a atuação do Poder Público, o federalismo cooperativo trava um diálogo imediato com o princípio da solidariedade, pois objetiva igualar todos os integrantes da Federação no que pertine à prestação de políticas e de serviços públicos.²⁴ De mais a mais, como é o princípio da dignidade da pessoa humana que está em jogo, o intuito é garantir o máximo de efetividade aos direitos fundamentais.²⁵

Cumpra sobrelevar que as competências do art. 23 da Constituição Federal constituem o cerne da cooperação federativa, tanto por serem atribuições comuns, em que todos os entes podem agir, respeitando a medida de sua jurisdição, quanto

²² REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 19.

²³ De acordo com o art. 1º, o Estatuto da Metrôpole “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no §3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal”. É possível afirmar que a governança interfederativa é o ponto central da lei, pois os arts. 6º, 7º e 8º, respectivamente, tratam de seus princípios, diretrizes gerais e estrutura básica.

²⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 78-89.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 164.

por serem atribuições administrativas, quando a coletividade pode de fato alcançar os direitos garantidos constitucionalmente. Se o Federalismo nasce da necessidade de descentralização da Administração Pública, os consórcios públicos constituem um passo primordial nesse sentido.

Talvez a maior novidade trazida pela Constituição Federal de 1988 seja a inclusão dos Municípios como membros da Federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. O Município se tornou parte da organização política do país na condição de ente federativo, passando a ter autonomia administrativa e política, conforme determina o *caput* do art. 1º e o *caput* do art. 18 da Constituição Federal, sendo, por conseguinte, detentor de capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e tributária.

Além das competências previstas no art. 23 da Constituição Federal, o Município tem competência expressa para editar leis e para agir no interesse local, já que os incisos I, II, VIII e IX do art. 30 dispõem que é de competência municipal legislar nesse âmbito, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Daí a Carta Magna brasileira ser tida como municipalista, tamanho é o número de atribuições que foram repassadas aos entes locais.

Insta salientar, como não poderia ser diferente, que as despesas públicas aumentam na proporção do crescimento das responsabilidades institucionais.²⁶ Por isso, tal afirmação constitucional precisa se fazer acompanhar do correspondente suporte financeiro, sob pena de não conseguir se efetivar, pois, no falar de Daniella Maria dos Santos Dias,²⁷ inexistente gestão de assuntos de interesse local sem a correspondente autonomia financeira.

O problema é que no caso da imensa maioria dos Municípios brasileiros existe um descompasso entre as competências administrativas e tributárias, à medida que tais entes não conseguem dar conta de suas atribuições constitucionais sem se valer dos repasses estaduais ou federais. O ente local é, por assim dizer, uma espécie de filho desassistido do Federalismo brasileiro, conquanto cabe a este, de longe, a menor fatia do bolo tributário nacional, a despeito do grande número de atribuições constitucionais – isso para não citar as deficiências de infraestrutura e de mão de obra qualificada.²⁸

²⁶ CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Finanças públicas no nível local de governo. In: SOUZA, Aldemir do vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (Orgs.). *Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2000, p. 111.

²⁷ DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 100-101.

²⁸ DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 96-97.

Não é por outro motivo que, embora possa ser celebrada entre qualquer um dos entes federativos, a figura do consórcio público é muito mais representativa para os Municípios, que podem encontrar no instituto uma alternativa interessante para concretizar a prestação de serviços públicos. As inquestionáveis dificuldades de ordem financeira, estrutural e técnica, dentre outras, aliadas à enorme dispersão territorial, à medida que o país se encontra organizado em mais de cinco mil Municípios, tornam a perspectiva intermunicipal de discussão de políticas públicas uma necessidade premente.²⁹

É fato inconteste que a descentralização aproxima o Estado do cidadão, posto que é na esfera local onde o novelo da vida se desenlaça, daí o olhar intermunicipal ganhar força e forma por meio do consórcio público, que se revela como adequada instância de efetivação das demandas locais. Se o objetivo é vencer o isolamento econômico e social das entidades consideradas menores por meio da aglutinação de forças, o que implica junção de esforços, receitas e recursos humanos, a viabilização de transferências voluntárias por parte da União e dos Estados merece destaque nesse cenário, uma vez que as políticas públicas consorciadas tendem a ter um melhor custo-benefício.

É nesse contexto que o consórcio público desponta como um instrumento de concretização do federalismo cooperativo, pois, respeitando a autonomia dos entes federativos, permite que estes trabalhem em conjunto de maneira a prestar um melhor serviço público com mais economia e eficiência. Afinal de contas, cuida-se de um excelente mecanismo de cooperação entre as diversas ordens jurídicas e políticas existentes com vistas a alcançar de melhor forma possível os desígnios constitucionais,³⁰ que se revela especialmente eficiente enquanto meio de viabilizar a prestação de políticas públicas locais de forma intermunicipal, permitindo o diálogo federativo dos Municípios entre si e entre os Municípios e a União e os Estados.

6 Consórcios públicos e regiões metropolitanas

Talvez o instituto jurídico que guarde maior semelhança com os consórcios públicos sejam mesmo as regiões metropolitanas, já que também promovem o federalismo cooperativo por meio da articulação de ações e interesses. Por ambos se prestarem à promoção da governança interfederativa, faz-se mister analisar as diferenças e semelhanças existentes.³¹

²⁹ ROCHA, Rogéria Mara Lopes. *Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas. Dissertação de mestrado em Direito Público*. PUC/MG, Belo Horizonte, 2009, p. 80-86.

³⁰ ROCHA, Rogéria Mara Lopes. *Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas. Dissertação de mestrado em Direito Público*. PUC/MG, Belo Horizonte, 2009, p. 35-36.

³¹ A região metropolitana pode ser constituída com natureza jurídica de consórcio público. Entretanto, pelas características tratadas aqui, a exemplo da forma de criação, de dissolução e de gestão, trata-se efetivamente de dois institutos jurídicos distintos.

Eros Roberto Grau conceitua região metropolitana como “o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas, através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas”.³² Nesse diapasão, o Estatuto da Metrópole a define como a aglomeração urbana que constitui uma metrópole, sendo esta o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”, nos termos dos incisos V e VII do art. 2º, respectivamente. Isso implica dizer que ambos procuram viabilizar a atuação integrada de entes federativos com laços comuns, especialmente de ordem territorial (sem desconsiderar, é claro, os aspectos de ordem cultural e econômica, dentre outros), no planejamento e na prestação conjunta de determinados serviços públicos.

Todavia, existem diferenças marcantes entre um e outro. Introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 164 da Constituição Federal de 1967, as regiões metropolitanas foram também expressamente disciplinadas pela Lei Fundamental de 1988:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ocorre que a aplicabilidade desse instrumento é limitada, pois se restringe aos Municípios integrantes de regiões metropolitanas, o que constitui a menor parte dos Municípios brasileiros – embora envolvendo grande parte da população. Do ponto de vista quantitativo a imensa maioria dos Municípios brasileiros não tem condições de formar uma região metropolitana, tendo em vista a ausência do efeito de conurbação e de integração social e econômica capitaneada por um Município maior, o que restringe tal instituto enquanto instrumento de integração entre os entes federativos.

³² GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 68, n. 521, p. 11-39, mar. 1979, p. 12.

É claro que ficarão de fora os Municípios de porte médio e pequeno que não estiverem situados no entorno de uma metrópole. Desse modo, fica evidenciada a origem distinta, pois enquanto as regiões metropolitanas são “fruto do desenvolvimento, da industrialização e da explosão demográfica”,³³ os consórcios públicos nascem da carência de recursos humanos e materiais, sendo daí a sua afinidade com os Municípios de porte médio e pequeno.

Outra limitação diz respeito à criação unilateral das regiões metropolitanas, uma vez que os Estados não são obrigados a consultar os Municípios interessados – o que não deixa de ser uma herança do regime constitucional vigente no regime ditatorial militar de 1964, quando cabia à União tomar tal iniciativa de forma unilateral.³⁴ Obviamente, isso gera uma desconfiança nos Municípios, mormente após a conquista da condição de ente federativo na Constituição Federal de 1988, os quais temem pela sua autonomia administrativa e política, o que certamente se reflete em falta de integração política.

Já os consórcios públicos, por sua vez, somente poderão ser criados a partir de ampla e prévia discussão, bem como da aprovação pelas correspondentes casas legislativas, não sendo também facultativa a permanência neles dos entes integrantes, posto que exigir o contrário seria desrespeitar a autonomia federativa. Isso ressalta o perfil democrático e descentralizador do consórcio público, que é filho do diálogo e da junção de forças, de forma que, por desfrutar de maior legitimidade, enfrenta menos conflitos internos.

Esse caráter voluntário faz com que os consórcios públicos se tornem instrumentos mais eficazes na efetivação do federalismo cooperativo, mesmo porque não deixa de ser incongruente a imposição de uma cooperação. Isso gera uma diferença significativa quanto ao foco de atuação: as regiões metropolitanas lidam com as questões metropolitanas, a exemplo da infraestrutura, da mobilidade urbana e do saneamento básico, ao passo que os consórcios públicos podem atuar em todas as áreas de prestação de serviços públicos comuns, ou em apenas uma ou mais delas, a depender do que estabelecer o protocolo de intenções e o seu contrato.

Os consórcios públicos lidam, em regra, com atribuições locais, conquanto as regiões metropolitanas trabalham apenas com as competências ditas regionais ou

³³ HORTA, Raul Machado. Regiões Metropolitanas Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 12, n. 46, abr./jun. 1975, p. 34.

³⁴ O art. 163 da Constituição Federal de 1967 estabelecia que “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica”, dispositivo que foi mantido pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 sem praticamente qualquer alteração. O Estatuto da Metrópole também versou sobre o assunto ao dispor no art. 3º que “Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, embora no parágrafo único reconheça a necessidade de promoção da governança interfederativa quando da gestão da região metropolitana.

metropolitanas propriamente ditas, o que pressupõe um contexto de conurbação. A título excepcional, poderá ocorrer a delegação de competências de entes não integrantes do consórcio público, por meio de convênio administrativo, respeitadas as limitações constitucionais e legais.

Em função do caráter centralizador do Poder Público brasileiro, sempre houve uma tendência de centralização da figura da região metropolitana no Estado que a instituiu e que de alguma forma procura controlá-la, o que não ocorre com os consórcios públicos, cuja marca é a gestão negociada de conflitos e de interesses. É por isso que o Partido Democrático Trabalhista interpôs no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ em face da Lei nº 2.869/1997 (arts. 8º a 21) e da Lei Complementar nº 87/2007 (arts. 1º a 11), que tratam da instituição, composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos. Tais leis atribuíam ao citado Estado a condição de titular dos serviços públicos considerados de interesse metropolitano, a exemplo do transporte ferroviário e metroviário e do saneamento básico.

A decisão representou um marco em termos de governança interfederativa, uma vez que a demanda foi parcialmente acolhida, determinando que o Estado e os Municípios envolvidos compartilhassem a administração e as decisões no que diz respeito ao saneamento básico. A Corte Maior se incumbiu de dizer que caberia aos entes federativos em questão discutir e encontrar essa nova forma de comando compartilhado, não ocorrendo nenhuma imposição nesse sentido.³⁵ É possível dizer que isso, além de trazer à baila a discussão sobre a necessidade de criação de uma instância vertical compulsória de atuação regional que pudesse gerir com mais força esses interesses, permitiu a democratização da região metropolitana, aproximando-a do consórcio público de direito.

³⁵ A respeito do acordo, Arícia Fernandes Correia e Talden Farias explicam o seguinte: “Decidiu-se, então, que a ação deveria ser julgada parcialmente procedente (71), para (i) excluir a chancela, pelo Governador do Estado, das decisões tomadas pelo Conselhos Deliberativos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, (ii) excluir a Assembleia Legislativa da posição de ‘Parlamento Metropolitano’, quanto à regulação dos serviços metropolitanos, porquanto representante de apenas um de seus integrantes e (iii) para retirar do Estado todas as competências que lhe foram deferidas em caráter privativo, quando deveriam sê-lo em cogestão com os demais membros das entidades regionais, interpretando a constituição da região metropolitana e da microrregião conforme a Constituição, no sentido de uma gestão partilhada em relação aos interesses públicos metropolitanos, modulando-se, todavia, sua eficácia, para ter início vinte e quatro meses após a publicação da decisão, uma vez que caberá aos entes federativos integrantes das entidades regionais ‘elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (...), estabelecendo uma gestão compartilhada’, a depender de um novo arranjo federativo – a despeito de a região metropolitana não ser um ente político, senão administrativo, integrante da Federação –, que exige governança metropolitana com decisões colegiadas, partilhadas entre Estado do Rio de Janeiro e Municípios metropolitanos, para a qual nosso Estado, nossa Cidade, nossa Metrópole não se prepararam e, ao que a História parece indicar, quase rechaçaram desde a chegada da Corte Portuguesa nestas plagas em 1808, prevalecendo o destaque da nova Capital em detrimento do resto da Província” (Regionalismo como uma nova perspectiva para o Federalismo Brasileiro: o *leading case* relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 9, n. 51, 2013).

7 Considerações finais

O consórcio público é o acordo de vontades entre dois ou mais entes federativos que cria uma pessoa jurídica com vistas a atingir um objetivo comum, que normalmente consiste na prestação de um ou mais serviços de interesse coletivo, de maneira a aliar economicidade e eficiência.

Seu objetivo é promover a descentralização e, ao mesmo tempo, a prestação integrada dos serviços públicos, com o intuito de garantir maior celeridade, economicidade e eficiência na prestação dos serviços públicos dentro de um determinado espaço territorial.

O federalismo cooperativo consiste na forma de governo em que os entes federativos, ao invés de disputarem pelas suas competências, agem de forma integrada tendo em vista a obtenção de melhores resultados a um custo menor, o que rende homenagens aos princípios da economicidade e da eficiência da Administração Pública, de forma a poder trabalhar em conjunto com vistas a atingir os objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição Federal.

Na imensa maioria dos Municípios brasileiros existe um descompasso entre as competências administrativas e tributárias, à medida que tais entes não conseguem dar conta de suas atribuições constitucionais sem se valer dos repasses estaduais ou federais – isso para não citar as deficiências de infraestrutura, mão de obra qualificada e isolamento territorial.

Ao permitir vencer o isolamento econômico e social das entidades consideradas menores por meio da aglutinação de forças, o que implica junção de receitas e recursos humanos, bem como a viabilização de transferências voluntárias por parte da União e dos Estados, o consórcio público se revela um excelente instrumento de efetivação do federalismo cooperativo, especialmente no que diz respeito à prestação de políticas públicas locais de forma intermunicipal, permitindo o diálogo federativo dos Municípios entre si e entre os Municípios e a União e os Estados.

Referências

ARAÚJO, Sarah Carneiro. *Licenciamento ambiental no Brasil: uma análise jurídica e jurisprudencial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORGES, Alice González. Operações urbanas consorciadas: os consórcios intermunicipais como instrumentos de realização do Estatuto da Cidade. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 (Rio de Janeiro). Relator Ministro Luiz Fux e redator do acórdão Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Data do julgamento: 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 maio 2015.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Finanças públicas no nível local de governo. In: SOUZA, Aldemir do vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (Orgs.). *Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, n. 737, mar. 1997.
- CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regionalismo como uma nova perspectiva para o Federalismo Brasileiro: o *leading case* relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 9, n. 51, 2013.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 68, n. 521, p. 11-39, mar. 1979.
- GUERRA, Sidney; GUERRA Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação ambiental de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.
- HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- HORTA, Raul Machado. Regiões Metropolitanas Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975.
- MARÇAL, Cláudia. *Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável. UNB, Brasília, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- OLIVEIRA, Flávia de Medeiros Paiva; NOGUEIRA, Carla Felinto. A importância dos consórcios públicos intermunicipais para a defesa do meio ambiente. *Revista Direito e Liberdade*, vol. 6, Mossoró, 2007.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- ROCHA, Rogéria Mara Lopes. *Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas*. Dissertação de mestrado em Direito Público. PUC/MG, Belo Horizonte, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.499.
