

## Os Consórcios Públicos e o Federalismo Cooperativo

### LEONARDO DA COSTA COUCEIRO

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Especializado em Direito pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Advogado da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

DOI: 10.11117/22361766.34.01.06

Submissão: 14.04.2010

Parecer 1: 04.05.2010

Parecer 2: 05.10.2010

Decisão Editorial: 05.10.2010

**RESUMO:** Um dos objetivos da Constituição de 1988 é concretizar a Federação como forma de Estado (art. 64, § 4º, I, da CRFB). Ideologicamente, busca-se um modelo de solidariedade e de cooperação dos entes federativos, com alvo no bem comum. Nessa esteira, o constituinte derivado, através da EC 19/1998 (curiosamente, a mesma emenda que tornou expresso o princípio da eficiência administrativa), introduziu os consórcios públicos, que visam a instrumentalizar a relação entre a autonomia federativa e a solidariedade e a integração típicas de nosso modelo federativo. Neste artigo, faz-se um breve exame sobre os consórcios públicos, sua compatibilidade com a ordem constitucional vigente, bem como as inovações e imperfeições da Lei nº 11.107/2005, que regulamentou o instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Consórcios públicos; Constituição; federalismo cooperativo; Lei nº 11.107/2005.

**ABSTRACT:** The Constitution of 1988 intends to build in Brazil a real Federation as type of State (article 64, paragraph 4<sup>th</sup>, I, of the Brazilian Constitution). Ideologically, it pursues concepts of solidarity and cooperation between the federation members, aiming the welfare as target. Therefore, the Constitutional Amendment 19/98 (this amendment which brings to the text of the Constitution the administrative efficiency principle), introduced the Public Partnerships, which aspires to conciliate the relationship between the federative autonomy, the solidarity and the integration, typical institutions in a Brazilian federative model. In this article, it is done a short analysis of Public Partnerships, their compatibility with the current constitutional order, the innovations and the imperfections of Law nº 11.107/2005, which regulated the institute, in Brazilian law.

**KEYWORDS:** Public partnerships; Constitution; cooperative federalism; Law nº 11.107/2005.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Federação e federalismo; 1.1 Premissas básicas; 1.2 Breve síntese da história do federalismo brasileiro: as bases de uma forma de Estado e a supremacia da União; 1.2.1 As bases de uma forma de Estado; 1.2.2 A supremacia da União na Federação brasileira; 1.2.3 Federalismo cooperativo: uma alternativa à supremacia da União; 1.3 Resultado: o federalismo cooperativo como

sinônimo de pró-atividade; 2 Consórcios públicos à luz do federalismo cooperativo; 2.1 Conceito, natureza jurídica e âmbito de atuação; 2.2 Breve análise da Lei nº 11.107/2005: aspectos relevantes à luz do federalismo cooperativo; 2.2.1 Imperfeições da Lei nº 11.107/2005: críticas doutrinárias; 2.2.2 Análise perfunctória da constitucionalidade da Lei nº 11.107/1995; 2.2.3 Constituição e extinção dos consórcios públicos: entrave técnico-formal e uma solução sob o prisma do federalismo cooperativo; 2.2.4 Prerrogativas conferidas aos consórcios; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

É objetivo fundamental da República Federativa do Brasil o desenvolvimento nacional de maneira equânime, de modo a reduzir desigualdades sociais e regionais (art. 2º, II e III). No entanto, percebe-se que ainda há dificuldades na concretização de tais objetivos.

O constituinte de 1988 escolheu a Federação como forma de Estado (art. 64, § 4º, I, da CRFB). Ideologicamente, busca-se um modelo de solidariedade e de cooperação dos entes federativos, com alvo no bem comum. Talvez por vislumbrar a dificuldade de concretização desses valores, o constituinte derivado reformador, através da EC 19/1998 (curiosamente, a mesma emenda que explicitou o princípio da eficiência administrativa), ao dar nova redação ao art. 241, apregoou a possibilidade de se promover uma gestão associada de serviços públicos. Introduziu o instituto dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, sendo aquele o foco principal do presente estudo.

Os consórcios públicos atualmente encontram-se disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, muito embora a experiência de associação entre entidades públicas não se restrinja à experiência histórica recente<sup>1</sup>. O consórcio público é uma das várias formas de expressão do federalismo de cooperação (ao lado de outras bem tradicionais, como as empresas públicas). Tem por finalidade conciliar a autonomia federativa com a solidariedade e a integração, de modo a superar obstáculos talvez intransponíveis, se a atuação do ente federativo fosse isolada, no círculo de competências que lhe foi dado pela Constituição.

Na verdade, é incontroverso que as tradicionais práticas de Administração Pública exercidas no Brasil primam pelo isolamento e pela falta de diálogo entre os entes. Invoca-se a autonomia federativa e a repartição constitucional de competências para tutelarem-se práticas totalmente dissonantes com a tábua axiológica constitucional (valores de integração e cooperação). Assim, deu a luz o legislador aos consórcios públicos para se introduzir um modelo de ges-

---

1 Na verdade, a formação de entidades *plurifederadas* não é nenhuma novidade no ordenamento jurídico pátrio. Tomemos por exemplo as empresas públicas e sociedades de economia mista. Ambas admitem a presença de mais de um ente federativo em seus quadros societários, apenas diferindo-se na medida em que a empresa pública não admite a participação e o capital privado. Isso, por outro lado, é elemento essencial da sociedade de economia mista, que pressupõe, justamente, a conjugação de investimentos públicos e privados (v. DLS 200 e 900, ambos de 1969). O tema será retomado posteriormente, ao se analisar a viabilidade constitucional dos consórcios públicos.

tão cooperativa, como disposição expressa, para compelir os administradores a primar por valores como o manejo econômico e eficiente de recursos escassos. Desse modo, evita-se a superposição de competências, conjugando esforços, ao invés de concorrê-los.

A importância dos consórcios públicos não se restringe ao ponto de vista puramente jurídico, mas é inegável que poderá atender aos anseios da sociedade para que haja o efetivo diálogo entre os entes federativos para resolver efetivamente problemas concretos.

O federalismo assenta-se em valores um tanto inusitados, em se partindo de uma análise superficial do fenômeno. São valores como a eficiência, a moral administrativa e o prestígio de uma gestão profissional, integradora e pragmática, os quais, aliás, têm profundo alicerce no princípio republicano. Tais valores são essenciais para evitar a contaminação da Administração Pública por interesses circunstanciais dos agentes políticos. Tais interesses, muitas vezes, devido a desavenças ideológico-partidárias, ou até mesmo capricho e arbítrio, acabam por dificultar a execução das políticas públicas.

Visa-se aqui a demonstrar a relevância do instituto dos consórcios públicos para a integração federativa sob o prisma da Administração Pública, por ser uma alternativa viável a concretizar o ideário constituinte de integração e eficiência administrativa. Sem embargo de suas imperfeições (e até do real risco de subversão do instituto), deve ser aperfeiçoado e o seu uso correto estimulado nas Administrações Públicas, a fim de racionalizar recursos e ações governamentais, tudo em prol do desenvolvimento equitativo da Federação.

Um aspecto a ressaltar é que, com a aprovação da Lei nº 11.107/2005, não há mais que falar nos consórcios administrativos, que decorreriam de construção doutrinária com base no rol aberto do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 (não seria propositalmente citado na Lei Federal, pois não seria celebrado pela União, por ser ato administrativo complexo<sup>2-3</sup> firmado entre entes federativos da mesma esfera de competência). Tais consórcios teriam a natureza jurídica de convênio, algo nitidamente distinto dos consórcios públicos, objeto deste estudo, instituídos pela Lei nº 11.107/2005, que são contratos por excelência e formam pessoas jurídicas distintas.

Este artigo também procurou abster-se de abordar os convênios de cooperação, pois, embora introduzidos na Carta Republicana pela mesma EC 19, jun-

---

2 Antes do advento da Lei nº 11.107/2005, José dos Santos Carvalho Filho entendia que não havia motivo suficiente para diferenciar consórcio de convênio. Para o renomado autor, “os consórcios, tradicionalmente, nada mais eram do que convênios, instrumento em que pessoas públicas ou privadas ajustam direitos e obrigações com o objetivo de alcançar metas de interesse recíproco [...] a diferença apontada entre ambos, como vimos, era despida de fundamentação normativa” (Carvalho Filho, p. 190).

3 Diogo de Figueiredo Moreira Neto trata do tema à luz da teoria do ato complexo, originada do Direito alemão, talvez, segundo José dos Santos Carvalho Filho, por criação de Otto Gierke, como espécie do gênero atos bilaterais (Carvalho Filho, p. 188, nota).

to com os consórcios públicos, ainda carecem de regramento especial. Pode-se muito bem, aliás, confundi-los com os tradicionais convênios, se se entender que a Lei nº 8.666/1993 já disciplinava tais institutos<sup>4</sup>.

## 1 FEDERAÇÃO E FEDERALISMO

### 1.1 PREMISSAS BÁSICAS

A Federação é, talvez, uma das mais fascinantes formas de Estado<sup>5</sup>, pois é capaz de conjugar vetores de força diametralmente opostos, como a autonomia dos entes-membros e a existência de um governo central, que representa o Estado soberano. Pretende-se, com isso, conciliar as vantagens de um Estado uno perante a ordem internacional, com os benefícios de haver, no plano interno, centros regionais de decisão.

O fenômeno federalista não pode ser visto unicamente sob o aspecto material (forma de Estado), mas em um contexto ideológico coeso, o federalismo<sup>6</sup>, o qual também é chamado de federalismo democrático por respeitáveis autores, pois seriam indissociáveis as ideias de federação e democracia (v. Zimmermann, 2005).

Para a doutrina, o federalismo é uma expressão ideológica do pluralismo. Esse, por sua vez, baseia-se em valores primários como autodeterminação, integração, tolerância e participação (Martins, 2008, p. 3; Zimmermann, 2005, p. 171). Objetiva-se, neste estudo, não tecer minúcias, mas importa saber que tais valores são vetores ideológicos e axiológicos de um Estado Federal, e deverão ser observados na interpretação e aplicação da Constituição e das leis.

Assim, vale ter em mente os valores supramencionados quando do estudo dos consórcios públicos, instituto voltado justamente a promover a integração e a cooperação (valores federalistas) entre os entes federativos.

---

4 Hely Lopes Meirelles já diferenciava convênio de contrato administrativo, pois, embora em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes, no contrato, os interesses são opostos e diversos. Já no convênio, são paralelos e comuns, sendo o elemento fundamental a *cooperação* (apud Carvalho Filho, p. 188). Ainda para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as vontades não se compõem, mas se adicionam (idem). Portanto, se cooperação é o elemento fundamental do convênio, o termo “convênio de cooperação” chega a ser redundante. Indo mais além, pode-se concluir que a locução adjetiva “de cooperação” é perfeitamente dispensável do termo convênio. Isso, no entanto, não impede que o legislador, no âmbito de sua discricionariedade política, despreze a pureza técnica dos conceitos e dê feição diversa ao instituto, prática, aliás, bastante comum do legislador pátrio.

5 Para maiores esclarecimentos acerca das formas de Estado, cf. Zimmermann, 2005, p. 13 et seq. V., também, excelente artigo de Cristiano Franco Martins (*Princípio federativo*, 2008:1 et seq.). Esse último traz definições concisas sobre regimes de governo, formas de governo, sistemas de governo e formas de Estado, abordando as polêmicas doutrinárias sobre a definição desses conceitos.

6 Toma-se, aqui, por base, a divisão do fenômeno federalista proposto por Martins (p. 2), que sugere dissecá-lo em três dimensões: valorativa, principiológica e material. Evita-se, dessarte, uma compreensão parcial do fenômeno, que transcende a mera classificação como forma de Estado. Na verdade, trata-se de valores e princípios inseridos num contexto ideológico coeso, que entendemos por federalismo.

Antes de se passar à análise dos consórcios públicos à luz do federalismo de cooperação brasileiro<sup>7</sup>, é importante aprofundar-se mais um pouco sobre o federalismo, tecendo breves considerações históricas, para melhor assentarem as premissas básicas deste estudo.

## 1.2 BREVE SÍNTESE DA HISTÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: AS BASES DE UMA FORMA DE ESTADO E A SUPREMACIA DA UNIÃO<sup>8</sup>

### 1.2.1 As bases de uma forma de Estado

O Brasil, desde tempos idos, esteve sempre sujeito a uma administração central<sup>9</sup>. Paradoxalmente, os Municípios sempre gozaram de singular autonomia no período colonial, período no qual se “registrara uma notável ‘expansão municipalista’, não obstante o ímpeto centralizador das capitânias hereditárias” (Marques Neto, 2006).

Essa curiosa autonomia municipal persistiu na história, em contraposição ao poder regional, submisso ao poder central. Tal situação perdurou até a proclamação da independência, quando foi revertido com a Lei de 1º de outubro de 1828, a qual tornou os Municípios, segundo Hely Lopes Meirelles, na condição da “mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das províncias” (*apud* Marques Neto, 2006, p. 292).

Com a proclamação da República, buscou-se adotar um modelo de Federação, que foi espelhado no modelo norte-americano. Esse modelo assentou-se primeiramente no federalismo dual, pioneira das duas grandes formas assumidas pelos Estados federados.

Sobre a distinção entre federalismo dual e federalismo de cooperação, vale transcrever, pela admirável síntese, parte do trabalho de Ercias Rodrigues de Sousa (2002), *in verbis*:

No primeiro caso, o do *federalismo dual*, existe uma rígida repartição de competências, do tipo horizontal. Vale dizer que cada ente federativo recebe da constituição um rol exaustivo de competências. Inexistiria, em regimes assim, lugar para as chamadas competências residuais, remanescentes, consagradas entre nós, por exemplo, nas disciplinas contidas nos arts. 24, 146 e 155, § 2º, XII, da Constituição Federal de 1988.

---

7 Na verdade, o federalismo brasileiro é considerado misto, por concentrar características do federalismo de cooperação e do federalismo dual. Isso, no entanto, será desenvolvido adiante, no momento oportuno.

8 Para uma incursão mais profunda no assunto, recomenda-se a leitura do artigo “Os consórcios públicos”, de autoria de Floriano de Azevedo Marques Neto (2006).

9 A primeira administração centralizada em território brasileiro foi o Governo-Geral, precedido do regime das Capitânias Hereditárias, este último um verdadeiro sistema de administração pulverizada nas mãos dos Capitães-Donatários. Ante o fracasso desse regime, a Coroa Portuguesa substituiu-o pelo Governo-Geral. O sistema de administração centralizada, unitária, perdurou até o final do século XIX, quando, com a proclamação da República, buscou-se traçar o esboço, com base no modelo norte-americano, do que seria o federalismo brasileiro (v. Wikipedia, 2009).

Com tal técnica, marcada pela repartição estanque de competências, fortalece-se a autonomia dos entes parciais, tolhendo uma superposição do ente mais abrangente. Este foi o modo de ser adotado pela Federação americana até o advento da grande depressão de 1930. A partir daí, por necessidade da implementação de uma política mais vigorosa de expansão dos investimentos públicos, para fazer frente à drástica retração da atividade econômica, entendeu-se urgente o municiamento do poder central – entenda-se União Federal – a ele se outorgando poderes de emissão de normas gerais em determinadas matérias.

Com o fortalecimento da estrutura central, ganha-se efetivamente em agilidade, no tocante às políticas públicas – macroeconômicas, macrosociais – pois que além das competências próprias, dispõe a União da chamada *competência concorrente*, por meio da qual edita normas gerais sobre assuntos previamente delimitados. Karl Loewenstein [2000] lembra ser a aglutinação de poderes em mãos da União, uma tendência do Estado Federal Moderno, acompanhada do crescimento do intervencionismo em detrimento do liberalismo de outros tempos. (grifos do autor)

Diversamente da experiência da Federação ianque, formada originariamente por treze colônias independentes, o Brasil, Estado unitário, tem seu federalismo implantado artificialmente. É por isso que a doutrina costuma denominar o federalismo brasileiro de federalismo centrífugo, enquanto o modelo americano é chamado de federalismo centrípeto.

Por via de consequência, os objetivos e as necessidades são diversos. O modelo americano sempre primou pela manutenção da independência entre os entes federativos, que ainda concentram em suas mãos um cabedal de competências. É bem verdade que muito foi alterado com a crise de 1929, e muito ainda será mudado com a crise econômica que se deflagrou no ano de 2008. Todavia, a autonomia ainda é característica flagrante da Federação americana.

A Federação brasileira, como já mencionado, surgiu inspirada em um modelo alienígena, cuja internalização foi bastante traumática. Sua frágil estrutura durou até o final da década de 1930, quando, com o golpe do Estado Novo, o País retornou ao antigo modelo de Estado unitário, centralizado nas mãos da Ditadura Vargas. O retorno à democracia, a partir da década de 40, e a restauração do regime autoritário, devido ao golpe de 1964, marcaram idas e vindas entre a centralização do poder e a autonomia dos entes federativos. Nunca mais, porém, se abandonou, pelo menos formalmente, no texto positivo, a forma federativa de Estado.

### **1.2.2 A supremacia da União na Federação brasileira**

Com o retorno definitivo à democracia, com a Constituição de 1988, a Federação foi a forma de Estado adotada. Considera-se tal federalismo, hoje, como *misto*, pois destrincha exaustivamente competências em um rol amplo, mas também determina a cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único, da CRFB). A Constituição atual, antes de se preocupar com a organização do

Estado e a divisão de competências, elege como valores fundamentais republicanos a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (art. 1º, III e V), valores que devem nortear a exegese de todo o ordenamento, incluindo a própria Constituição<sup>10</sup>.

Entretanto, até hoje pesam críticas sobre a fragilidade do modelo de federalismo adotado, haja vista da indelével supremacia da União, como o ente que mais detém competências, além de exercer poder de fato, mediante pressão econômica e política.

De fato, a Constituição da República enumera vinte e cinco competências político-administrativas, outorgando-as exclusivamente à União (art. 21); vinte e nove competências legislativas privativas (art. 22); e dezesseis competências legislativas concorrentes, com a prerrogativa da União para legislar sobre normas gerais (art. 24). Isso sem falar das competências tributárias e inúmeras outras atribuições outorgadas ao longo da Constituição.

Aos Municípios foram enumeradas apenas nove atribuições, no art. 29, algumas no art. 182, e outras ao longo da Carta Magna (além das competências tributárias), tudo podendo ser reunido sob a rubrica genérica “interesse local”.

Aos Estados, a situação é mais evidente, pois só uma competência (além da matéria tributária) lhe é outorgada, referente a gás canalizado (§ 2º do art. 25). No mais, a competência do Estado é claramente residual, conforme preceitua claramente o § 1º do art. 25.

De qualquer forma, a supremacia da União, que persiste até os dias de hoje, parece justificar-se na medida em que a integração nacional é valor adotado pelo poder constituinte originário. Isso porque constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III, da CRFB). Tais objetivos devem ser levados em conta junto com o pluralismo político alvitado pela Constituição.

Em outras palavras, obraria na contramão da integração nacional, com redução das desigualdades regionais, uma forma de Estado que privilegiasse a autonomia por si só. É inegável que, atualmente, é a União a grande responsável pela redução das desigualdades regionais. Prova viva disso são as instituições de fomento e as políticas públicas de massa, como o Bolsa Família, a própria Previdência Social, etc., cuja atuação é inteiramente voltada à execução desse objetivo. Não se olvide do próprio sistema constitucional de repartição de receitas tributárias, mecanismo pelo qual se extrai a riqueza do centro-sul para repassá-la, por intermédio da União, às regiões mais pobres.

---

10 Curioso notar festejada mudança de organização do próprio Texto Constitucional, que veio a trazer os direitos e garantias fundamentais para antes da organização do Estado, num claro objetivo de dar primazia ao indivíduo, em detrimento das instituições. É o homem, e não o Estado, o centro do ordenamento jurídico.

Entende-se, neste trabalho, equivocada a crítica à estrutura do federalismo brasileiro, defendendo a ampliação da atuação dos entes federativos em detrimento da União. O Brasil ainda é chagado de profundas desigualdades regionais, que não podem, ou pelo menos não devem, ser resolvidas pelos centros de poder local, sós e abandonadas à própria sorte.

Assim, não se imagina que um instituto criado para incentivar a cooperação dos entes faça o que a Constituição já fez: centralizar poderes nas mãos da União. Pelo contrário, trata-se de uma alternativa renovadora que acresce a tradição federativa brasileira, em nada inconstitucional, pois previsto na própria Constituição. É o que será abordado no tópico que se segue.

### **1.2.3 Federalismo cooperativo: uma alternativa à supremacia da União**

Conforme sustentado no tópico anterior, o modelo federativo traçado pela Constituição de 1988 outorgou considerável peso à União, tendo em vista as profundas desigualdades regionais que ainda marcam a paisagem federativa brasileira. Todavia, seria ingenuidade concluir que a supremacia da União seria o único valor voltado a atenuar as desigualdades regionais. Pelo contrário, antes mesmo da EC 19/1998, o próprio constituinte originário já evocava valores de cooperação, como o parágrafo único do art. 23<sup>11</sup>. Isso se deu em decorrência do próprio federalismo, do pluralismo político, do princípio republicano e, o mais importante, por ter o homem como centro do ordenamento, antes das instituições, conforme já comentado.

O federalismo cooperativo não nega a posição da União, mas pretende complementá-la, para permitir que os entes menores também atuem por iniciativa própria, somando esforços com a própria União, ou, até, cobrindo espaços em que a União não consegue chegar. A variedade de atividades ao alcance da iniciativa consorciada é infinita, como se verá adiante.

## **1.3 RESULTADO: O FEDERALISMO COOPERATIVO COMO SINÔNIMO DE PRÓ-ATIVIDADE**

Logo, é importante salientar que a Constituição incentiva a adoção de uma atuação sinérgica, não necessariamente sob a forma de consórcio público. Se, por exemplo, determinada região do semiárido nordestino sofre periodicamente períodos de seca, nada impede que os Municípios locais convirjam suas políticas públicas, evitando a superposição de tarefas. Ainda neste exemplo simples, em vez de se construir um só pequeno açude e pequenos canais, poderá ser construído um grande açude, no melhor local estratégico, com grandes canais, cujo traçado atenda a maior quantidade de Municípios possível. Tudo isso independerá da atuação da União ou até do Estado-membro, abreviando um progresso que poderia tardar.

---

11 Sem embargo de ter sido objeto de emenda, o mencionado dispositivo não sofreu alteração substancial, continuando a instar 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”.

É essa a atuação que espera a Constituição de 1988. Espera-se uma postura pró-ativa dos entes para a solução dos problemas cotidianos, ou até dos de maior monta, nos casos em que uma atuação isolada tornaria a solução impossível.

## 2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS À LUZ DO FEDERALISMO COOPERATIVO

### 2.1 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E ÂMBITO DE ATUAÇÃO

Os consórcios públicos têm natureza jurídica, sob o prisma de sua constituição, de negócio jurídico plurilateral de direito público, com o conteúdo de cooperação mútua entre os pactuantes (Carvalho Filho, p. 191)<sup>12</sup>. Sob o aspecto ontológico, têm natureza de parceria público-pública, em contraposição às parcerias público-privadas *lato sensu* (concessões e permissões de serviços públicos, parcerias público-privadas *stricto sensu*, etc.).

Isto, pois, em vez de o Estado buscar a cooperação dos particulares para a consecução dos fins a que almeja, encontra seus parceiros no próprio Poder Público. É o Estado dando às mãos ao próprio Estado, jungindo forças para atuar em situações em que suas competências se interpenetram. Por isso, podem ser denominados de entidades interfederativas ou plurifederativas. Aliás, para Marçal Justen Filho (2008, p. 154), o consórcio público não decorre de processo de descentralização ou concentração do poder, mas de *conjugação de poderes*.

Por se tratar de parceria público-pública, os consórcios públicos estão ao lado de outros institutos como as empresas públicas, que nada mais são que outra forma dessa parceria. Permita-se um aprofundamento um pouco maior nos comentários desse último instituto, pois, após, será traçado um paralelo que facilitará a compreensão do objeto deste estudo.

A definição legal da empresa pública é relativamente antiga. Está no art. 5º, II, do DL 200/1969. Dele se extrai que é “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União [podendo estar em conjunto com outros entes – art. 5º do DL 900/1969], criado por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”.

---

12 Desdobrando a conclusão do autor, “é negócio jurídico, porque as partes manifestam suas vontades com vistas a objetivos de natureza comum que pretendem alcançar. É plurilateral, porque semelhante instrumento admite a presença de vários pactuantes na relação jurídica, sem o regime de contraposição existente nos contratos; por isso alguns o denominam de *ato complexo*. É de direito público, tendo em vista que as normas regentes se dirigem especificamente para os entes públicos que integram esse tipo de ajuste [não confundir com a possibilidade de os consórcios públicos serem constituídos sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, pois isso não retira o caráter publicístico do instituto]. Retratam cooperação mútua, numa demonstração de que os interesses não são antagonísticos, como nos contratos, e sim paralelos, refletindo interesses comuns” (loc. cit.).

É bem verdade que o conceito acima posto é bastante criticado pela doutrina. Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p. 182-183), por exemplo, não deixa passar um termo do citado conceito sem acoimá-lo de duras críticas<sup>13</sup>. Dentre todas, vale destacar a que se refere ao objeto da empresa pública. Como bem coloca o ilustre doutrinador, é evidente que o objeto das empresas públicas não se restringe à exploração de atividade econômica. É plenamente possível fundar-se uma empresa pública cujo objeto seja a prestação de serviços públicos. Explicita o autor que a atividade a ser “desenvolvida se efetua mediante prestações remuneradas, o que é o mínimo que poderia se imaginar tratando-se de uma empresa” (loc. cit.).

Pode-se ir além, para se concluir que se pressupõe de uma empresa pública a exploração de atividade lucrativa (serviço público ou atividade econômica), e uma estrutura empresarial. Suas hipóteses de atuação são restritas, devendo existir apenas em razão de imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (art. 173, *caput*, da CRFB).

Diferente é a hipótese dos consórcios públicos. Aqui *o objeto é uma atividade típica de Estado*<sup>14</sup> ou, pelo menos, uma atividade que não tenha conteúdo primordialmente econômico, que não seja lucrativa. Isso não significa que a atividade realizada não seja passível de remuneração, até porque toda e qualquer atividade estatal, para se desenvolver, necessita de recursos, os quais não precisam ser necessariamente decorrentes de repasse das tradicionais receitas tributárias (impostos). A título de exemplo, a própria jurisdição é remunerada pelos jurisdicionados, em grande parte, através das custas (taxa judiciária, etc.), que, se não têm natureza contraprestacional, pelo menos guardam nexo de referibilidade.

Em outras palavras, é possível que os consórcios públicos exerçam atividade remunerada, mas eventual sobra de capital deve ser encarada como mero superávit, nunca como lucro. Até porque as formas de direito escolhidas pelo legislador assim levam a se concluir, por força de lei já que os consórcios públicos devem tomar forma de pessoa jurídica de direito público ou, se de direito privado, sem fins lucrativos (art. 4º, IV, da Lei nº 11.107/2005).

Mesmo com as ressalvas feitas acima, extrai-se que o âmbito de atuação dos consórcios públicos é imenso. É possível constituí-los para atividades tão diversas, que restritas apenas aos limites da criatividade do Poder Público.

Algumas atividades podem ser citadas, como exemplo, ao lado de sucintos comentários:

- 
- 13 A própria divisão de entidades do DL 201/1969 é criticada por Marçal Justen Filho (2008, p. 156), pois, para ele, tal divisão não pode ser tida por “solução final ou imutável”, dando também a entender que é anacrônica.
  - 14 Compreendem as atividades materiais de interesse público, segundo a bem aceita divisão de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 120): poder de polícia, serviços públicos, ordenamento público, ordenamento social e fomento público. Igualmente aplicável é a classificação de Marçal Justen Filho (2008, p. 40-1), que divide a função administrativa em funções conformadora ou ordenadora, prestacional, regulatória e de controle.

a) Exercício da polícia administrativa em geral

Bastante útil para determinadas ações que possam transbordar os limites do território de um ente federativo, como, por exemplo, vigilância sanitária, inspeção agropecuária, polícia ambiental, controle de divisas, etc. Nesse caso, os consórcios públicos deverão revestir-se de personalidade jurídica de direito público, uma vez que não se admite, no direito brasileiro, a delegação a entidades privadas dessas atividades<sup>15</sup>.

Porém, descabe instituir consórcios públicos para atividades de polícia judiciária ou policiamento ostensivo, pois a própria Constituição da República reserva tais atribuições às Polícias Federais, Civil e Militar (art. 144), instituições estritamente subordinadas ao chefe do Poder Executivo.

b) Arrecadação e fiscalização de tributos

Ao contrário do que se possa imaginar, num juízo mais desatento, tal hipótese não ameaça em momento algum a autonomia dos entes que por ventura instituíssem um consórcio nesse sentido. Primeiro, porque bastaria retirar-se do consórcio, já que ninguém, nem mesmo o ente federativo, é obrigado a associar-se ou permanecer associado (art. 5º, XX, da CRFB).

Outro argumento, de direito tributário, é no sentido de que, embora a competência tributária seja indelegável, a capacidade tributária ativa não o é (cf. art. 7º do CTN). Aliás, no campo prático, não se trata de nenhuma novidade, porquanto essa foi a atribuição, por exemplo, do INSS por longo período, ainda o é do Ibama, etc.

c) Atividades de fomento

Tal hipótese é facilmente passível de exemplo. Veja-se o que acontece com as famosas Sudene, Sudam, Suframa, etc. Nada impede que sejam instituídos consórcios públicos com a mesma finalidade, já que tal atividade não é exclusiva da União.

d) Realização de obras públicas em conjunto

É possível o investimento em construção e conservação de rodovias, ferrovias, redes de saneamento, de águas pluviais, etc. Não raras vezes, áreas pertencentes a dois entes distintos (como nas vezes urbanas) são relegadas ao descaso pelas administrações locais, a pretexto de serem tais áreas de responsabilidade do vizinho. Trata-se do popular “jogo de empurra” que pode ter razões não só políticas, mas também por divergências de ordem técnica.

Assim, como manter e padronizar uma via, uma praça, se não está claro a quem pertence? E se sua estrutura for comum a ambos os territórios? Ou se ainda pertencer ao território de um ente, mas servir com muito mais intensidade ao ente confrontante? Podemos citar, como exemplo, um distrito isolado, porém relevante, de um Município, muito mais integrado ao Município vizinho da-

---

15 Nesse sentido, o STF, conforme decisão tomada na ADIn 1.717/DF, DJ de 28.03.2003, p. 61.

quele ao qual o distrito pertence. Alternativa a se cogitar seria desmembrar um ente para integrar o outro, é pensar uma gestão associada desses espaços. E uma forma de se empreender uma gestão comprometida de longo prazo é instituindo uma pessoa jurídica dedicada exclusivamente à gestão desses espaços.

A necessidade de uma administração consorciada torna-se ainda mais premente quando se trata de regiões metropolitanas. Tomemos como exemplo a grande Rio de Janeiro. Parte dessa área é composta da confluência de pequenos, porém adensados Municípios, como São João de Meriti, Mesquita, Nilópolis, os quais confrontam ainda com bairros de Municípios maiores, como Nova Iguaçu, Duque de Caxias e a própria Capital.

A região mencionada compõe-se de uma intrincada área urbana, onde inúmeras necessidades se confundem. Nesse caso, é aconselhável estudar-se a possibilidade da instituição de consórcios públicos, para gerir determinados serviços que naturalmente se interpenetram.

- e) Gestão de grandes empreendimentos (hospitais de emergência, universidades, penitenciárias, etc.)

O mesmo raciocínio, exposto no tópico anterior, aplica-se neste. Aliás, a ilustração é o mais adequado a expor as ideias deste tópico. Tome-se o Vale do Paraíba, região repartida entre os Estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Conhecida pela riqueza de suas indústrias e de sua agropecuária, é uma região que, embora comporte diversos Municípios distintos, em Estados-membros distintos, possui inúmeros interesses em comum.

Imagine-se que os Municípios supramencionados decidam fundar uma universidade voltada à pesquisa tecnológica e à extensão, para alavancar a indústria local. Logicamente, uma iniciativa isolada não traria benefícios, nem repartiria todos os custos, a toda a região.

Dessarte, em vez de se aguardar uma iniciativa da União, ou até dos próprios Estados a que pertencem, poderiam os Municípios concertar entre si a criação dessa hipotética universidade. Tal é bastante factível com o consórcio público.

Outrossim, ainda que a União demonstrasse interesse no projeto, é evidente que a iniciativa de todos os envolvidos seria muito mais ambiciosa.

## **2.2 BREVE ANÁLISE DA LEI Nº 11.107/2005: ASPECTOS RELEVANTES À LUZ DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

### **2.2.1 Imperfeições da Lei nº 11.107/2005: críticas doutrinárias**

A Lei nº 11.107/2005 recebe várias críticas da doutrina. Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>16</sup> (2006), por exemplo, tece vários argumentos, alguns contrá-

---

16 Recomenda-se sua leitura desse artigo, pois as críticas à Lei nº 11.107/2005 que procedem, em vez de inviabilizar o instituto, depuram-no das imperfeições veiculadas pela lei.

rios à inovação, outros buscando a conformação do novel diploma legislativo, depurando-o das atecnias de que sofre<sup>17</sup>. Segundo a renomada administrativista, em artigo publicado na *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, a inovação criou certa perplexidade na doutrina, pois, tradicionalmente, os convênios de cooperação nunca contaram com personalidade jurídica.

Todavia, existem outros argumentos em contraponto. Ora, o fato de nunca ter havido previsão para que os antigos convênios e consórcios adquirissem personalidade jurídica (informação que, com a devida vênia, não procede<sup>18</sup>) em nada impede a adoção de personalidade jurídica pelos atuais consórcios públicos. Tal escolha insere-se na discricionariedade política do legislador. Deveras, se antes não fossem previstos, não seriam uma inovação.

Um argumento investido pela Professora Di Pietro contra o instituto é, na verdade, a ele favorável: antes, não havia pessoa jurídica que assumisse direitos e obrigações em nome próprio. Tudo seria assumido por uma comissão executiva, em nome dos participantes.

Não é preciso esforço para concluir que tal arranjo é desnecessariamente burocrático e torna a administração instável e dificultosa, em suma, um verdadeiro atentado contra o princípio constitucional da eficiência administrativa. A própria doutrina admitia essa deficiência, tanto que, como admite a própria autora (2006, p. 2), previa-se a constituição de uma entidade civil, comercial ou industrial (atualmente, empresarial ou simples) para executar o ajuste.

Ora, nada mais burocrático e complexo. Seria mais fácil constituir uma pessoa jurídica única, de direito público, revestida de todas as prerrogativas necessárias aos seus misteres.

Hely Lopes Meirelles entendia que, “como os consórcios não assumem personalidade jurídica, não tendo, portanto, capacidade para assumir direitos e obrigações em nome próprio, é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre os seus interesses e realize seus objetivos como desejado pelos consorciados” (*apud* Di Pietro, 2005, p. 1).

Contudo, aprofundando-se a pesquisa na obra do saudoso autor, este já vaticinava, desde as primeiras edições de seu clássico *Direito administrativo brasileiro* (2. ed., 1966, p. 337-8, *apud* Marques Neto, p. 298-9) essa necessidade da assunção de personalidade jurídica. Segundo o renomado jurista:

---

17 Importante, também, leitura de esclarecedor artigo de Cleber Demétrio Oliveira da Silva (2006, p. 29-50), que examina tanto a Lei nº 11.107/2005 quanto o originário Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 3.887/2004. Nesse artigo, o autor preocupa-se em cotejar os acertos e desacertos das emendas parlamentares ao projeto, que acabou por desaguar no texto definitivo.

18 Conforme apurado de Marques Neto (2006): “No plano da Constituição da República, será a Constituição de 1937 que conterà a primeira referência (no seu art. 29) não propriamente a consórcios, mas à possibilidade de os Municípios de uma mesma região ‘agruparem-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns’, prevendo ainda que tal agrupamento (consórcio, em suma) seria ‘dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins’ e que caberia ‘aos Estados regular as condições de tais agrupamentos’ tanto no tocante à sua constituição quanto à sua administração (CF/1937, art. 29, parágrafo único)”.

O órgão executor do consórcio poderá revestir a forma autárquica ou paraestatal [...] ou ter o caráter de simples comissão diretora despersonalizada. Advertimos, todavia, que a falta de personalidade jurídica do órgão executor e diretor do consórcio é que tem respondido pelo insucesso desses acordos, uma vez que ficam sem possibilidade de exercer direitos e contrair obrigações em nome próprio. O ideal, parece-nos, é que os consórcios tenham autonomia para o desempenho de atribuições específicas, embora atuem orientados pelas prefeituras interessadas e com responsabilidade subsidiária dos Municípios signatários do acordo administrativo.

Tome-se, por exemplo, com base na região do Vale do Paraíba (já citada nesse artigo), o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP (criado pelo Decreto Federal nº 1.842/1996). Atualmente, é uma entidade despersonalizada, seguindo os moldes traçados pela doutrina tradicional, que prevê o consórcio ou convênio como ente despersonalizado, geralmente funcionando, como órgão permanente um Colegiado, e uma pessoa jurídica de direito privado para a execução das diretrizes traçadas no consórcio ou convênio.

No caso em tela, o CEIVAP funciona como parlamento entre os entes banhados pela Bacia do Rio Paraíba do Sul e a sociedade civil. Para atuar na esfera concreta, foi necessário criar uma associação civil, denominada Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, que também faz as vezes de secretaria executiva do CEIVAP. Essa última entidade celebrou contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas – ANA (Contrato nº 14/ANA/2004), para o exercício de suas atribuições na região.

A estrutura dual dessas entidades (CEIVAP e AGEVAP), embora bem similares a um consórcio público, é anterior à aprovação da Lei nº 11.107/2005. Poderiam muito bem tomar a roupagem única de consórcio público, e ainda com personalidade jurídica de direito público<sup>19</sup>.

Além de se simplificar juridicamente toda a estrutura criada, com a forma de uma pessoa jurídica de direito público, poderiam ser-lhe delegadas atribuições de poder de polícia, de desapropriação, etc. Tornaria, pois, desnecessária a colaboração para esses misteres de cada uma das chefias dos Poderes Executivos envolvidos no consórcio.

Sendo assim, possível concluir que o ordenamento, incorporado à Lei nº 11.107/2005, atende o apelo da doutrina, e passa agora a admitir que uma pessoa jurídica autônoma de direito público. Isso potencializa a gestão consorciada, tendo em conta as prerrogativas e os privilégios que só as pessoas jurídicas de direito público possuem, como poder de polícia, autoexecutoriedade de seus atos, privilégios processuais, entre outros<sup>20</sup>. Como já mencionado *retro*, atividades típi-

---

19 Aliás, a única forma de dar personalidade jurídica de direito público ao agregado de entes distintos é mediante consórcio público.

20 A própria Lei nº 11.107/2005 conferiu prerrogativas aos consórcios públicos, como será observado, adiante.

cas de Estado poderão desenvolver-se, fortalecendo o elo de cooperação entre os entes federativos participantes, que poderão compartilhar mais serviços públicos.

Outra crítica doutrinária às imperfeições da lei é que, em alguns dispositivos, haveria o uso equivocado do termo “contratação”. A doutrina critica bastante o uso desse termo. Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro, por exemplo, não se trataria de contrato propriamente dito, mas de “normas sobre constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto” (2005, p. 3). Já para José dos Santos Carvalho Filho, o instituto melhor se enquadra na categoria de convênios, tendo como especificidade o fato de se apresentar com a forma de pessoa jurídica, o que não acontece com os convênios *stricto sensu* (2006, p. 191).

O autor, neste artigo, diverge de tais críticas. Melhor seria lembrar que o direito é interdisciplinar por excelência e aproveita conceitos dos direitos civil e empresarial, que há muito reconhecem que pessoas unem esforços para constituir outras pessoas (jurídicas), como as sociedades, as associações, etc. E isso tem nome. Para Túlio Ascarelli, festejado jusprivatista italiano, esses eventos têm a natureza jurídica de *contrato plurilateral*<sup>21</sup>. Tanto que o contrato que constitui pessoa jurídica o faz justamente por envolver interesses, nem contrapostos, nem paralelos, mas convergentes, precisamente o que ocorre com os consórcios públicos.

A vantagem desse entendimento é que, diferentemente do convênio, o contrato tem força vinculativa maior, algo bem mais compatível com a finalidade dos consórcios públicos, que é a de estabelecer investimentos maiores e de longo prazo, podendo até prever sanções. No caso do convênio, pelo contrário, é possível a livre extinção, a qualquer momento do pacto (Carvalho Filho, p. 188), sem maiores consequências.

Retome-se o exemplo do açude, formulado alhures. Os Municípios consorciados decidiram construir o açude e o local que melhor atenderia ao seu objetivo, por coincidência, pertenceria ao território de apenas um Município. Por óbvio, não seria lícito imaginar que o Município cujo território viesse a conter o açude pudesse retirar-se livremente do consórcio, ficando, ainda, com o açude, resultado do esforço conjugado pelos demais entes federativos. Mais que atentar contra o federalismo cooperativo, essa atitude revelaria manifesta má-fé, uma verdadeira apropriação indébita. É evidente que o instrumento de constituição de consórcio público deverá conter cláusulas que restrinjam o direito de retirada nessas hipóteses, sob pena de inviabilizar o ajuste.

A pertinência dessas observações é evidente, pois, não raro, o Administrador Público aplica os recursos que administra sem o menor compromisso com a continuidade, com graves consequências para a sociedade. Basta lembrar os trágicos exemplos de hospitais e escolas inacabados, projetos de trans-

---

21 Sobre Túlio Ascarelli e o contrato plurilateral, v. palestra proferida pelo eminente desembargador federal da 3ª Região, Newton de Lucca (2006) transcrita no sítio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

porte abandonados e muitos outros comumente interrompidos por serem de iniciativa do antecessor, como constantemente noticiados na imprensa.

O que ocorria antes da Lei nº 11.107/2005, como já mencionado, é que os entes federativos podiam consorciar-se, através de convênio, com uma pessoa jurídica incumbida de sua execução; ou, como empresa pública, com a roupagem e a agilidade que o direito privado proporciona. Com a novel Lei, ficou claro que, hoje, os consórcios podem ser constituídos como uma pessoa jurídica só, quer de direito público, quer de direito privado. O fato de a lei mencionar “contratação”<sup>22</sup> deve ser considerado uma providência do legislador para superar entraves técnico-jurídicos à constituição de pessoa jurídica comum a diversos entes federativos.

No caso das pessoas jurídicas de *direito privado*, não haverá maiores problemas, já que, como qualquer pessoa jurídica de direito privado, podem ser constituídos mediante contrato social ou estatuto social, como já mencionado. Esses atos constitutivos, por suposto, para produzirem efeitos, devem ser arquivados no registro competente. No caso dos consórcios públicos, o registro competente será o Registro Civil de Pessoas Jurídicas<sup>23</sup>.

De qualquer forma, para os consórcios públicos constituídos sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, as leis editadas pelos entes participantes seriam meramente autorizativas e para fins de ratificação<sup>24</sup>. Tudo igual ao que ocorre com a constituição de outras entidades de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, como as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista<sup>25</sup>. O mesmo se dá para a extinção do consórcio público, tendo em vista o *princípio da simetria das formas jurídicas* (Carvalho Filho, p. 396), observados os compromissos já contraídos.

Já a constituição dos consórcios públicos sob a forma de pessoa jurídica de direito público envolve questões constitucionais, e, por isso, será analisada no tópico que tratará especificamente sobre a Constituição e extinção dos consórcios públicos.

## 2.2.2 Análise perfunctória da constitucionalidade da Lei nº 11.107/1995

Como sabido, as pessoas jurídicas de *direito público*, como regra, são instituídas por lei, que também dá ao ato a publicidade necessária, e dispensa o registro do ato constitutivo. Como se dará a constituição de um consórcio públi-

---

22 Note o preâmbulo, o arts. 1º, 2º, II, 3º, dentre outros, mas principalmente o art. 3º, expresso ao determinar que o consórcio público seja constituído por contrato.

23 Iria de encontro ao espírito do instituto constituir consórcio sob a roupagem de sociedade empresária, até porque atividade empresarial sinônimo de exploração de atividade econômica com intuito de lucro, algo vedado expressamente na Lei nº 11.107/2005 (art. 4º, § 4º).

24 Importante lembrar que, neste artigo, procurou-se fazer uma distinção técnica entre ratificação expressa e tácita, levando em conta o texto legal. O assunto será retomado posteriormente.

25 A propósito, v. art. 45 do Código Civil de 2002.

co constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito público<sup>26</sup>? Isso porque cada ente federativo possui competência legislativa plena na sua, e tão só na sua, circunscrição territorial.

Tal pergunta é pertinente, pois haverá quem questione a possibilidade de entes federativos vincularem-se por outro meio que não seja com base na Constituição da República, dispondo sobre seu poder de império, não obstante sua indisponibilidade. Note-se que não se trata de simples assunção de obrigações (de natureza patrimonial), mas da delegação de atividades típicas de Estado a entidades que também pertencem à Administração indireta de outros entes. Por exemplo, nos casos de tributos federativos, como o ICMS, a constituição prevê a edição de convênios<sup>27</sup> (art. 155, § 2º, XII, g).

Uma resposta a se descartar de plano: admitir-se a constituição do consórcio mediante a lei editada pelo ente de maior ascendência. Nada mais descabido. Primeiro, ser inviável, se do consórcio participar entes da mesma hierarquia. Segundo, haveria invasão de competências por parte do ente maior sobre o ente menor, conduta flagrantemente inconstitucional.

Na verdade, a resposta às duas indagações formuladas *retro* é uma só: a possibilidade de os entes federativos obrigarem-se uns perante os outros para a realização de suas atribuições administrativas está prevista Constituição, justamente no federalismo de cooperação, princípio federativo que legitimou a emenda ao art. 241, sem ferir o pacto federativo, cláusula pétreia. Cooperação, por óbvio, pressupõe compromisso, tanto que o art. 4º, XII, da Lei dos Consórcios Públicos, prevê, como cláusula obrigatória do protocolo de intenções, o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

A solução proposta nesse artigo é tomada com base axiológica no federalismo cooperativo. Como já mencionado anteriormente, tal princípio impede que se enxerguem os entes federativos como detentores de feixes estanques de competência. Muito pelo contrário, orienta a sua atuação, sempre que possível, em conjunto, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, da CRFB). E esse é o princípio informador da Federação brasileira, não se perdendo de vista que as regras sempre devem ser interpretadas e aplicadas à luz dos princípios.

Por conseguinte, iria de encontro ao próprio federalismo cooperativo impedir que os entes federativos dispusessem de parte de suas competências, ou melhor, de parte *do exercício* de suas competências, tendo em vista o bem comum, no caso, uma execução mais eficiente e uniforme de atividades públicas (sentido amplo), que transcendam os limites territoriais de cada ente federativo.

26 Denominados, na Lei dos Consórcios Públicos de *associações públicas* – art. 6º da Lei nº 11.107/2005.

27 A acepção aqui é *diversa* da familiar para o direito administrativo, ou seja, os convênios de cooperação.

Vale insistir que há risco ao princípio federativo. Muito pelo contrário, fortalece-o por conferir-lhe maior legitimidade social e até econômica, por concentrar esforços e recursos em uma estrutura unificada de execução de atividades estatais. Por outro lado, como já dito, essa transferência de exercício das competências do ente é parcial, mantendo-se o ente federativo autônomo nos outros aspectos de sua atividade.

Outro fator que preserva a autonomia federativa é a liberdade de denúncia (ou resilição) do contrato. Em favor da autonomia federativa é perfeitamente possível invocar a garantia fundamental de liberdade de associação (e dissociação – art. 5º, XX), aplicável aqui no direito público por analogia, em conjunto com o princípio federativo. Tanto assim que se mencionou propositadamente dispor sobre parte do exercício, e não da competência propriamente dita, o que seria flagrantemente inconstitucional.

Destaque-se este autor está com os constitucionalistas, por entender que a proteção constante das cláusulas pétreas restringe-se ao núcleo essencial, mas permite a conformação dos institutos pelo constituinte derivado e o legislador infraconstitucional. Assim, evita-se o chamado governo dos mortos sobre os vivos, algo que fragiliza a Constituição, por subtrair-lhe legitimidade social. Não se pode olvidar que as constituições mais duradouras são as mais flexíveis. Embora longe, aqui, de se defender uma constituição flexível, o que se quer é evitar extremismos, até porque a antiga máxima já dizia com propriedade: *virtus est in medius*.

Outra questão que pode surgir é sobre possível vício de inconstitucionalidade formal. Reza o art. 23, parágrafo único, que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No entanto, a natureza jurídica da Lei nº 11.107/2005 é de lei ordinária. Tal problema não exige maiores dificuldades para ser superado, pois a solução se encontra no âmbito da interpretação literal da Constituição.

Ora, basta a leitura do art. 241 da CRFB (com redação dada pela EC 19/1998) para concluir que há menção unicamente ao termo “lei”. Nas hipóteses em que a Constituição menciona apenas à “lei”, significa que ela se refere à lei que dispensa maiores formalidades para ser aprovada, a Lei Ordinária. Assim, em razão do princípio hermenêutico da especialidade, exclui-se a aplicação do parágrafo único do art. 23, quando se tratar de consórcio público.

Portanto, a cooperação entre os entes (a disciplina legal do federalismo cooperativo) é matéria sujeita à reserva de lei complementar como regra, salvo se for assunto afeto a consórcio público, quando, nesse caso, bastará lei ordinária para discipliná-lo<sup>28</sup>.

Ainda quanto ao suposto vício de inconstitucionalidade formal, é possível aventar que o assunto não poderia ser regulado pela União. Primeiro, porque o

---

28 No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho (p. 190).

art. 241 sinaliza que as leis serão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; segundo, porque inexistente no rol do art. 22 (competências privativas da União) a previsão expressa da matéria.

Ainda assim, a Lei nº 11.107/2005 é constitucional. Primeiro, porque a lei perpassa por muitos institutos cuja competência é privativa da União, pelo menos quanto às normas gerais, como licitação e contratos administrativos. Não se pode perder de vista que, conforme já tratado em outra oportunidade, a natureza do consórcio público contratual.

Outro aspecto é a necessária uniformidade de tratamento, pois jamais um instituto que visasse à associação de 27 Estados, mais o Distrito Federal, e 5.564 Municípios (IBGE, 2008), seria viável se tivesse sua disciplina minudenciada por cada ente. Há a necessidade de uma língua comum.

Dessa feita, os consórcios públicos, por formarem pessoas interfederativas, precisam de normas que partam de um ente superior, caso contrário, haveria bases normativas cujas diferenças caminhariam ao infinito. E em um universo federativo composto de tantos entes, seria, em vão, uma tentativa de conciliar Babel, sem embargo de tantos idiomas distintos.

Logo, bem colocou José dos Santos Carvalho Filho: “A lei federal tem escopo de regular, de forma geral, a formação do pacto federativo (*lei nacional*); a competência legislativa é da União Federal” (p. 190, grifo no original).

### **2.2.3 Constituição e extinção dos consórcios públicos: entrave técnico-formal e uma solução sob o prisma do federalismo cooperativo**

Como já demonstrado acima, os consórcios públicos atendem ao anseio da Constituição da República, ao dar efetividade máxima ao princípio do federalismo cooperativo. Assim, tal instituto não poderá ter sua existência inviabilizada por entraves meramente técnico-formais. Então, como instrumentalizar o que já se sabe de antemão constitucional e possível?

Verificou-se neste estudo que o instrumento mais adequado para se firmar o consórcio público foi o escolhido pelo legislador, *o contrato*, na sua acepção estrita, por compor valores aparentemente opostos, como a ideia de livre ajuste entre os entes contratantes e a de sanção dos inadimplentes. Poderia ser outro termo; o legislador poderia cunhar outro instituto. Mas optou pelo contrato também por ser um acordo de vontades que vincula as partes contratantes, gerando direitos e obrigações recíprocos.

Também já foi dito que o contrato parece o instrumento mais apropriado que o convênio, ainda que esse também signifique um ajuste de vontades. Isso, pois tal instrumento traduz um atuar paralelo entre os convenientes, buscando um fim comum. Não é só isso que ocorre com o consórcio público, mas a geração de direitos e obrigações recíprocos, não só entre os entes consorciados, mas estes e o próprio

consórcio. Há a necessidade de “integralizar o capital social” (tomando emprestado termo do direito empresarial), transferindo ao consórcio bens e direitos, participando da sua gestão e da apuração de haveres em eventual dissolução, etc<sup>29</sup>.

É importante ter em mente que o princípio observado é o da máxima efetividade da Constituição<sup>30</sup>, segundo o qual a Carta Magna não possui dispositivos inúteis. Pelo contrário, o intérprete, ao aplicar os dispositivos constitucionais, deve sempre “otimizar sua eficácia, sem alterar seu conteúdo” (Gilmar Ferreira Mendes *et al.*, 2008, p. 118). Nessa esteira, o aplicador tem bastante liberdade criadora para escolher a melhor forma de atender à Constituição.

Assim fez o legislador infraconstitucional, na medida em que adotou, no art. 5º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005, uma sistemática que, curiosamente, lembra à do direito internacional público, por sua similaridade<sup>31</sup>. Eis a *mens legis*: assim como pessoas jurídicas de direito internacional público obrigam-se entre si, abrindo mão de parcela de sua soberania, da mesma forma podem contratar os entes federativos de direito público interno, abrindo mão do exercício de parcela de sua autonomia constitucional ao novo ente consorciado que surge.

Logicamente, como ocorre no caso do direito internacional público, para que as convenções e tratados internacionais possam produzir seus regulares efeitos no âmbito interno, é necessário internalizar o texto do acordo e determinar, no âmbito de seu território, o fiel cumprimento de suas disposições<sup>32</sup>. É justamente essa a providência da lei, ao prescrever que a ratificação do protocolo de intenções, mediante lei do ente federativo, aperfeiçoa o contrato.

Desse modo, conclui-se que a constituição de consórcios públicos, ainda que sob a forma de pessoa jurídica de direito público, dá-se mediante *contrato*. Contudo, só mediante a ratificação do contrato, mediante lei, pelos respectivos entes federativos é que o consórcio passará a integrar a Administração indireta de cada ente (no mesmo sentido, a lei: art. 5º, *caput*). Fica dispensado o registro no RCPJ, já que a lei já é suficiente para dar publicidade aos atos oficiais, além

---

29 Não se citou propositalmente, como exemplo, “participar nos lucros”, pois, por expressa previsão legal, os consórcios públicos não podem ter fins lucrativos. O superávit deve ser obrigatoriamente reempregado na atividade. Trata-se de providência salutar do legislador, para evitar que verdadeiras empresas públicas sejam instituídas sob a roupagem de consórcios públicos, numa verdadeira burla à Constituição, que restringe ao máximo a atuação do Estado na pele de empresário, e prescreva tratamento isonômico entre este e a iniciativa privada (art. 173, *caput*, § 2º, II, e § 3º).

30 A propósito, cf. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*, 2008, p. 118.

31 Essa similaridade se faz bem marcante no § 2º do art. 5º, que prevê a ratificação com reservas pelo ente consorciando, assim como ocorre na assinatura de um acordo internacional.

32 Cumpre esclarecer que, na seara do Direito Internacional Público, predomina no Brasil, pelo menos no âmbito da jurisprudência pátria, o *monismo nacionalista*, com certos temperamentos. Assim, para a introdução de um tratado no território nacional, é dispensada a lei formal, bastando que o Poder Executivo determine a ciência e o fiel cumprimento do tratado assinado, mediante decreto. Ficam ressalvados os casos em que tais acordos possam gerar gravame ao patrimônio nacional, quando se faz necessário o pronunciamento do Congresso Nacional. Ainda assim, é dispensada a lei em sentido formal (CRFB, art. 49, I). Para maiores esclarecimentos, recomendamos a leitura de Rezek, 2008, p. 4-5.

de não haver previsão legal para o registro de atos constitutivos de pessoas jurídicas de direito público (art. 4º, § 5º, da lei em comento).

Outro aspecto a se ressaltar é que a ratificação pode ser *expressa* ou *tácita*. Tal diferença se dá com base no momento da edição da lei que introduz a disciplina do consórcio público no âmbito da administração do ente. Se, após a assinatura do contrato, edita-se a lei, a ratificação é expressa. Se, todavia, o ente da Federação, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, tem-se por tácita sua ratificação, dispensando-se posterior edição de lei nesse sentido (art. 5º, § 4º).

Ainda quanto à formalização, a lei prevê um prazo máximo para a ratificação expressa, de dois anos, em que será desnecessária a homologação da assembleia-geral do consórcio (art. 5º, § 3º). Logicamente, o decurso do prazo não implica, necessariamente, no reinício das tratativas, assinatura de novo protocolo de intenções, etc. Basta a homologação pela assembleia-geral do consórcio público. No entanto, é possível que sejam alteradas as cláusulas referentes ao consórcio, como o regime de participação dos entes, de atuação, sua estrutura, etc. Nesse caso, será necessário retomar o procedimento de adesão ao consórcio desde o início.

## 2.2.4 Prerrogativas conferidas aos consórcios

Outro aspecto relevante a ressaltar da Lei nº 11.107 é a série de prerrogativas conferidas aos consórcios públicos, alguns, independentemente de sua natureza, pública ou privada; outros, dependendo necessariamente da constituição mediante natureza pública. São eles<sup>33</sup>:

- a) Poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, § 1º, inciso II);
- b) Possibilidade de receber em doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e, por transferências ou cessões, direitos, desde que tais atos sejam por força de gestão associada de serviços públicos (§ 3º, *in fine*, do art. 3º da Lei nº 11.107/2005);
- c) Receber a título de cessão servidores do consórcio público integrante;
- d) Contratação pela Administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, § 1º, inciso III);
- e) Limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§ 8º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 23.06.1993, acrescentado pela Lei nº 11.107/2005);

---

33 Tomou-se por base o quadro sistematizado pela Professora Maria Sylvania Zanella di Pietro (2006, p. 5), com base nas Leis nºs 11.107/2005 e 8.666/1993, com adaptações do autor.

- f) Poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração indireta, para prestar serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/1993, acrescentado pela Lei nº 11.107/2005);
- g) Limites mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993 (alteração introduzida pela Lei nº 11.107/2005).

Da leitura dos mencionados artigos é possível concluir que tais prerrogativas são bastante amplas. É necessário, portanto, proceder à devida filtragem constitucional dessas prerrogativas, para espantar eventual vício de inconstitucionalidade.

No que tange às letras *a* e *b*, não se vislumbram maiores reparos. A lei nada tratou da possibilidade de o próprio consórcio público declarar de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, para fins de desapropriação. Parece ao autor que tal é possível, *de lege ferenda*, como ocorre com as agências reguladoras. É necessário, no caso, que o consórcio público revista-se da personalidade jurídica de direito público. Já para a promoção dos atos materiais de desapropriação, basta a forma de direito público. Isso porque executar tal declaração, ultimando as medidas extrajudiciais ou judiciais cabíveis, não precisa de qualquer prerrogativa. O ato de *jus imperii* restringe-se à declaração de utilidade/necessidade pública para fins de desapropriação.

Isso porque, diferentemente do que ocorre em outras hipóteses<sup>34</sup>, não há na Constituição exigência de que as desapropriações em geral sejam feitas pelo chefe do Poder Executivo. Repise-se que o consórcio público que realize a declaração de utilidade/necessidade pública ou interesse social para fins de desapropriação esteja revestido da personalidade de direito público, único que permite a intervenção do Estado na propriedade.

Questão de complexidade é a possibilidade de o consórcio público desapropriar bem público. Não se encontrou na doutrina qualquer menção a respeito. A opinião do autor é no sentido da possibilidade, contanto que, em caso de comum acordo entre os envolvidos, não haverá desapropriação. O ente integrante do consórcio que perderá o bem poderá doar, destinar ou ceder do uso de bens móveis ou imóveis e transferir ou ceder direitos aos consórcios públicos que integra (§ 3º do art. 3º, e art. 13 da Lei nº 11.107/2005). A transferência deverá, a toda

---

34 O § 5º do art. 184 da Constituição menciona expressamente a palavra "decreto", ato, conforme a tradição jurídica, privativo do chefe do Poder Executivo. Esse é um caso excepcional, que apenas confirma a regra. Tanto é assim que o rol de competências do Presidente da República nada trata de desapropriação. Essa é a interpretação sistemática que parece mais apropriada.

evidência, ser precedida de autorização legal. Tal autorização pode já vir inserida na lei que autorize a contratação de consórcio público pelo ente interessado.

Ainda que não participe do consórcio, nada impede a transferência de bens e direitos, desta vez com outro permissivo legal, o do art. 17, I e II, da Lei nº 8.666/1993<sup>35</sup>. Não há maiores problemas aqui. A dificuldade nasce quando a transferência do bem se dá contra a vontade integrante do ente público, integrante ou não do consórcio, pois, nesse caso, não há distinção relevante. A hipótese de ente que não integra o consórcio resistir à transferência do bem é possível de ser vislumbrada, sem maiores dificuldades. Interessante é que, no caso do ente integrante do consórcio, tal conflito também é possível. Basta que esse ente integrante esteja vencido na deliberação do consórcio de empregar o bem exclusivo desse ente.

A solução na questão mencionada acima ainda é passível de desdobramento. No caso de um ente ascendente vier a integrar o consórcio, é possível concluir que tal desapropriação será possível, desde que esse ente vote favoravelmente ao emprego do bem em questão. Assim, se em um consórcio de Municípios em que integre o Estado-membro houver interesse de desapropriar um bem de determinado Município, integrante ou não do consórcio, basta o voto favorável desse Estado para que a desapropriação seja possível. Isso atende a jurisprudência sedimentada de nossos Tribunais, que sempre admitiram a desapropriação do ente maior pelo ente menor. Porém, se o bem for do Estado, isso não será possível.

E se o consórcio for apenas de Municípios? Nesse caso, a solução a qual se propõe é casuística, devendo levar em conta o proveito de que o uso de tal bem venha a trazer para a comunidade, tanto a dos entes que integrem o consórcio, quanto dos habitantes do Município que venha a sofrer a intervenção. Isso, a toda evidência, deverá ser solucionado pelo Poder Judiciário, por se vislumbrar aí um conflito federativo, ainda que, *a priori*, o juízo de necessidade/utilidade pública seja apenas de ordem político-administrativa. Mesmo nesse caso, por que há conflito, é deferido ao Judiciário pronunciar-se a respeito. A própria Constituição vaticina a ocorrência de conflitos federativos, tanto que os submete ao Supremo Tribunal Federal, no art. 102, I, *f*, desde que tais conflitos envolvam a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou uns e outros. No caso de conflitos entre Estados e Municípios ou entre esses últimos, por simetria, o conflito deverá ser submetido ao Tribunal de Justiça.

Na hipótese da letra *c* (cessão de servidores públicos), parece ao autor que não há inconstitucionalidade aqui. Primeiro, devido ao princípio do federalismo cooperativo, que abarca poderes implícitos (*implied powers*) que permitem a concretização dos seus objetivos. Dentre tais poderes implícitos, compreende-se

---

35 Lembrando que o STF deu interpretação conforme na ADIn-MC 927 (DJ de 11.11.1994, p. 30-635), “ao art. 17, I, *b* (doação de bem imóvel) e art. 17, II, *b* (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, *c* e § 1º do art. 17”. Assim, os Estados e Municípios estão livres para dispor em contrário ou até reproduzir as vedações estabelecidas na legislação da União, portanto que o façam em legislação própria.

perfeitamente a cessão de servidores. Além do que, se a um ente é deferida a cessão de servidor a outro, que dirá a cessão desse servidor a entidade integrante da Administração indireta, ainda que compartilhada, desse mesmo ente.

Por outro lado, a lei nada tratou de poder de requisição de servidores. Se, entretanto, no instrumento consorcial os entes se obriguem a ceder servidores, é perfeitamente possível exigir-se isso em juízo. Não há, contudo, autoexecutoriedade por falta de previsão legal

No que tange às prerrogativas das letras *c*, *d*, *f* e *g*, é necessário tecer duas observações: primeiro, além de dispensada, defende-se que aqui que a licitação é inexigível. Seria um tanto descabido que determinados entes que queiram consorciar-se precisem licitar os serviços objeto do ajuste.

Outro aspecto é que os consórcios públicos envolvidos não precisam necessariamente adotar a forma de pessoa jurídica de direito público, pois não se aplica aqui o óbice do princípio da isonomia de tratamento entre entidades da iniciativa privada (extraído do art. 173, II e § 2º, da CRFB), porquanto não se trata o consórcio público de entidade exploradoras de atividade econômica. Trata-se de situação diferente da prevista no art. 17, XXIII, da Lei nº 8.666/1993, nesse caso, a contratada seria empresa estatal exploradora de atividade econômica.

Quanto à letra *e* (limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação), é plenamente justificável devido ao vulto que os negócios operados por os consórcios públicos operarão, por concentrar a atividade que seria normalmente tocada por entes federativos distintos, mas que são concentradas agora nas mãos de um consórcio desses entes.

Importa observar que a boa-fé do administrador é indispensável, sendo mais ou menos rígida a norma. Mesmo que tais hipóteses de dispensa não existissem, de nada impediria a ação do mau administrador, cuja atuação só encontra restrições à própria criatividade, mas também à fiscalização dos órgãos competentes e da própria sociedade.

## CONCLUSÃO

No decorrer deste estudo, constatou-se que o instituto dos consórcios públicos veio a lume para afirmar o princípio do federalismo cooperativo, plural por excelência. Mais que o federalismo dual, o federalismo cooperativo corresponde aos anseios, tanto do constituinte de 1988 como do constituinte derivado de 1988. O primeiro, ao instituir o Estado brasileiro com fundamento antes no homem (art. 1º, III, da CRFB) do que nas instituições propriamente ditas. O segundo, por tentar atender aos anseios da coletividade por uma Administração Pública (grafado em minúscula, para denotar função) que prime pela eficiência e pela melhor gestão da coisa pública. Tanto assim que, ao conferir nova redação do art. 241, a EC 19/1998 instituiu a figura dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação.

Verificou-se, também, que tais institutos em nenhum momento implicam na quebra do pacto federativo por concentrarem indevidamente funções na União.

Pelo contrário, fortalecem o federalismo que o constituinte de 1988 escolheu, o cooperativo. Ademais, se há concentração de poderes na União, essa escolha é de ordem política do constituinte originário, que enumerou um cabedal de atribuições exclusivas da União ou em que esta tem primazia. Já o constituinte derivado, ao instituir os consórcios públicos, permite uma alternativa viável a essa supremacia, já que os entes federativos menores poderão associar-se e agir por iniciativa própria em situações que, de outra maneira, seria indispensável o concurso da União.

Outro aspecto é que, malgrado já haver as figuras do consórcio e do convênio de cooperação no ordenamento jurídico, por construção doutrinária sobre o texto da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 11.107/2005 deu feição completamente nova ao instituto dos consórcios públicos. Muito embora criticado acormente pela doutrina, o novel diploma legislativo conta com muitos aspectos positivos. Previu que formaria pessoa jurídica única, integrante das Administrações indiretas de cada integrante, solucionando a antiga maneira bipartite de se formar consórcios (um órgão despersonalizado, geralmente deliberativo, e uma pessoa jurídica de direito privado incumbida da execução dos atos daquele órgão). Instituiu também que os consórcios públicos seriam constituídos mediante contrato, para deixar claro o compromisso a ser assumido pelos entes federativos, dando a entender que vincula mais que um mero convênio.

Mencionou-se, ao longo dos estudos, que, sem embargo das imperfeições da Lei nº 11.107/2005, esta traz um instituto valioso para somar forças dos entes participantes, permitindo sua aplicação em atividades tão variadas que vão desde arrecadação tributária à gestão de hospitais. Isso tudo sem retirar a autonomia dos entes, que poderão se retirar do consórcio, observadas, logicamente, as cláusulas do contrato. Tudo isso a permitir investimentos sérios e de longo prazo, evitando os interesses passageiros e caprichosos de governantes descompromissados com a continuidade dos programas públicos.

Examinou-se, ainda, sucintamente, a constitucionalidade da lei e de seus dispositivos, e concluiu-se que estarão isentos de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

Por fim, procedeu-se à breve análise das prerrogativas dos consórcios públicos, muitas delas restritas à adoção da forma de pessoa jurídica de direito público, mas que, em nenhum momento são passíveis de inconstitucionalidade. Muito pelo contrário, decorrem da Constituição, da teoria dos poderes implícitos (*implied powers*), que garante os meios necessários a consecução dos fins almejados pela própria Constituição criadora do instituto, sob pena de cair em contradição antijurídica.

## REFERÊNCIAS

- CASTILHO, José Roberto Fernandes. Federalismo, democratização e eficiência. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 29, p. 21-28, jun. 1988.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Perfil de informações básicas municipais – perfil dos municípios brasileiros 2008. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2009.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- \_\_\_\_\_. O consórcio público na Lei nº 11.107, de 06.04.2005. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 6, jun./jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2009, 11:18.
- HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- HISTÓRIA do Brasil. Wikipédia, a enciclopédia livre. Wikimedia Foundation Inc., St. Petersburg, EUA, 2009. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_do_Brasil)>. Acesso em: 27 fev. 2009, 11:18.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoria de la constitución. Apud ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- LUCCA, Newton de. Direito de empresa: atividade empresarial no novo código civil. In: A reforma do código civil: repercussões na administração pública e no controle externo. São Paulo: Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/07a11\\_04\\_03/newton\\_lucca1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/07a11_04_03/newton_lucca1.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2009.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro: Renovar, a. 1, n. 2, p. 289-340, abr./jun. 2006.
- MEDAUAR, Odete. *Consórcios públicos: comentários à Lei nº 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: RT.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 14. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- \_\_\_\_\_. Coordenação gerencial na administração pública – Administração Pública e autonomia gerencial. Contrato de gestão. Organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de co-operação. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo: Renovar, n. 214, out./dez. 1998.
- REZEK, José Francisco. *Direito Internacional público: curso elementar*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei nº 11.107/2005: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, a. 102, v. 388, nov./dez. 2006.
- SOUSA, Ercias Rodrigues de. A federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3309>>. Acesso em: 27 fev. 2009.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões: concessões, terceirizações, convênios, consórcios e acordos, outras formas de gestão associada*. 5. ed. sist., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.