



**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas**  
**Escola de Ciências Jurídicas**

LUCAS DE OLIVEIRA HILAL

**CONSÓRCIO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO  
FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

RIO DE JANEIRO  
2015

LUCAS DE OLIVEIRA HILAL

**CONSÓRCIO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO  
FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador: Professora Doutora Patrícia Regina Pinheiro Sampaio**

RIO DE JANEIRO

2015

LUCAS DE OLIVEIRA HILAL

**CONSÓRCIO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO  
FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

---

Professora Doutora Patrícia Regina Pinheiro Sampaio  
(Orientadora)

---

Professor(a)

---

Professor(a)

*Ao meu pai que sempre  
demonstrou infinita crença em mim e que  
sempre apoiou cada um de meus  
projetos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Não é possível exaurir os agradecimentos necessários e cabíveis sem ser injusto com aqueles que ao longo desta jornada contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho, e esta etapa, fossem concluídos. Entretanto, me esforçarei para destacar alguns agradecimentos especiais que tiveram relação direta com a elaboração e conclusão deste trabalho

As minhas amigas Luisa de Carvalho Serfaty e Kelly de Oliveira Vieira, que estiveram nessa pequena caminhada ao meu lado, compartilhando das mesmas angústias e saboreando as mesmas satisfações.

Necessário agradecer também a minha amiga Lais de Araújo Soares, que colaborou diretamente na elaboração deste trabalho, com sua paciência e seu olhar crítico.

A minha orientadora Patrícia Regina Pinheiro Sampaio, que com sua sabedoria me guiou para atingir o resultado final deste trabalho, contribuindo todo seu brilhantismo para a atingir um resultado mais aprimorado.

Continuo agradecendo a todos os meus amigos que tiveram importante atuação para que eu prosseguisse na elaboração deste trabalho, que incentivaram nas pesquisas, me fizeram acreditar na potencialidade do assunto, bem como estimularam minha crença na minha própria capacidade.

Por fim, agradeço a toda minha família, meu pai e avô em especial, por todo o amor, paciência e confiança que depositaram em mim, não apenas no decorrer da elaboração deste projeto, mas também em toda a graduação.

**Lucas de Oliveira Hilal**

## **Resumo**

A federação brasileira apresenta a característica singular de ser composta por três entes federados, que apresentam profundas desigualdades sociais, econômicas, financeiras e administrativas entre si, dotados todos da responsabilidade de prestar serviços públicos e elaborar e executar políticas sociais, advindas do pacto federativo instituído pela Constituição de 1988. Tal singularidade é percebida pelo texto constitucional que estabelece as competências legislativas e administrativas dos entes federados, que estabelece o pacto federativo brasileiro. Busca o presente trabalho apresentar o papel dos Consórcios Públicos, estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 18/98, e regulados pela Lei 11.107/05, como instrumento relevante para resolução das dificuldades encontradas pelos entes federados na execução das competências constitucionais.

Palavras-chave: Federação; Cooperação; Consórcio Público; Pacto federativo

## **ABSTRACT**

The Brazilian federation has a unique feature of being composed of three federal entities that have deep social, economic, financial and administrative inequalities among them, all endowed with the responsibility of providing the population with public services as well as developing and implementing social policies, as a consequence of the federative pact instituted by the Federal Constitution of 1988. Such uniqueness is perceived through the constitution, which establishes the administrative and legislative competences of each federate entities, establishing the Brazilian federative pact. The purpose of the paper is to present the role of public consortiums, established by the Constitutional Amendment 18/98 and regulated by the Law 11.107/05, as a relevant instrument to overcome difficulties encountered by federative entities in the performance of their constitutional attributions.

Key-words: Federation; Cooperation; Public Consortium; Federative pact

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Da Federação .....</b>	<b>13</b>
1.1 Características Gerais da Federação .....	16
1.1.1. Soberania .....	17
1.1.2. Constituição Federal .....	18
1.1.3. Repartição Constitucional de Competências .....	18
1.2. Federalismo Dual.....	20
1.3. Federalismo de Cooperação.....	21
1.4. New Federalism ou Neofederalismo .....	23
1.5. Da Origem e evolução do federalismo no Brasil.....	23
1.5.1. Federalismo Dual na República Velha .....	25
1.5.2. Federalismo cooperativo no Brasil .....	27
<b>2. A Federação Instituída pela Constituição de 1988 e seus desafios .....</b>	<b>32</b>
2.1. A federação Trina .....	32
2.1.1. Descentralização no Brasil .....	33
2.2. Da competência da União.....	34
2.3. Da competência dos Estados .....	35
2.4. Da competência dos Municípios .....	36
2.5. Competência comum Material da União, dos Estados-membros e dos Municípios .....	39
2.6. Competência legislativa concorrente.....	40
2.7. Competência material comum: a opção pela cooperação intermunicipal e pela gestão compartilhada de políticas públicas por meio dos consórcios públicos.....	40
2.8. A questão financeira dos municípios e a alternativa consorcial.....	42
<b>3. Os consórcios públicos como instrumentos de materialização do federalismo cooperativo .....</b>	<b>45</b>
3.1. História do Consórcios Públicos.....	45
3.2. A escolha pelos Consórcios Públicos .....	50
3.2.1. O aspecto econômico.....	51
3.2.2. O aspecto jurídico .....	52
3.2.3. Os benefícios que podem ser alcançados pela constituição de um consórcio público .....	55
3.3. Fundamentos Constitucional e Legal .....	57
3.3.1. Competência para a edição da Norma Geral .....	59
3.3.2. Constituição do Consórcio Público .....	62
3.4. Objetivos e hipóteses de cabimento .....	64



3.5. Análise da constituição de consórcios públicos intermunicipais no âmbito da saúde no Brasil .....	66
<b>Conclusão .....</b>	<b>72</b>
<b>Referências .....</b>	<b>75</b>

|

## **Introdução**

A Constituição da República de 1988 surge em um contexto de redemocratização do país, sendo, portanto, centro de aglutinação dos anseios sociais. Dentre tais anseios, destaca-se a busca por uma sociedade democrática e mais justa.

Dentro dessa perspectiva, com o intuito de democratizar ainda mais o Estado, buscou-se uma descentralização sem precedentes no contexto histórico brasileiro. Fundou-se uma federação trina, a qual elevou os Municípios ao status de entes federados. Também se preocupou em estabelecer um Estado de Bem Estar Social, incumbido da prestação de diversos serviços públicos essenciais.

A elevação da posição dos Municípios no Estado Federal brasileiro, de desmembramentos administrativos dos Estados-membros, para ente federado, foi importante fator no cenário de descentralização, vez que representou tanto a emergência de novos atores no cenário político nacional, como também a existência de diversos centros de poder autônomos e que competem entre si.

No que diz respeito às relações intergovernamentais, consagrou o processo de descentralização política, fiscal e administrativa do país, com base numa nova distribuição de competências, em especial no âmbito das políticas sociais, aumento de transferência de recursos aos entes subnacionais, bem como com o alargamento de suas bases tributárias. Todavia, tais conquistas decorrentes do processo de redemocratização não resolveram os problemas dos governos locais brasileiros, sendo imperativo perceber os problemas advindos da descentralização.

Uma análise histórica do federalismo brasileiro vai demonstrar que a autonomia municipal não é uma construção recente do país, nem mesmo sendo decorrente exclusivamente do processo de redemocratização anteriormente mencionado. Trata-se, portanto, do fruto de uma evolução histórica e política, cujas raízes podem ser percebidas já no Império.

No Brasil, a ideia democrática sempre esteve associada com a concepção federativa, motivo pelo qual se verifica que quando uma falha, tampouco se sustenta a outra. Por isso, optou-se nessa dissertação por analisar o avanço do federalismo no Brasil ao longo de suas Constituições até o modelo vigente. Desse modo, é possível entender como se deu a formação do modelo de federação trina e suas implicações.

Como será analisado, ainda não há no plano intergovernamental uma coordenação que tenha se mostrado capaz de elevar a qualidade da prestação de serviços públicos, no âmbito dos governos locais. Foi percebendo essa necessidade de aprimorar os mecanismos de cooperação federativa que o constituinte derivado promulgou a Emenda Constitucional nº 19/1998, que veio a instituir as bases da cooperação interfederativa, por meio dos Consórcios Públicos.

Para compreender a necessidade de cooperação serão analisados os institutos constitucionais que estabelecem o modelo do pacto federativo brasileiro, a fim de se compreender a distribuição constitucional de competências. Nesse sentido, será destacada a delicada situação dos municípios brasileiros, em especial, seu grande destaque constitucional, no que se refere à significativa atribuição de competências, sem, contudo, em contrapartida, a equivalente capacidade de automaticamente custear tais atribuições. Assim, será analisada a posição dos consórcios públicos dentro desta perspectiva de busca de maior integração federativa e concretização das competências constitucionais, dentro das hipóteses de aplicação do instituto.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma.

No primeiro capítulo realiza-se uma análise acerca da doutrina federalista desde sua origem, sua evolução histórica, em especial a experiência norte-americana, a qual será comparada com a brasileira, desde suas raízes até o período antecedente à Constituição de 1988.

No segundo capítulo há uma análise do modelo federativo brasileiro instituído pela Constituição da República de 1988. Serão analisados a distribuição de competências entre os entes federados, os tipos de competência constitucional, bem como a delicada situação dos municípios brasileiros, em especial, seu grande destaque constitucional, no que se refere à significativa atribuição de competências, sem, contudo, em contrapartida, a equivalente capacidade de automaticamente custear tais atribuições.

Por fim, no terceiro capítulo procede-se a uma análise acerca dos consórcios públicos, instrumento que se defende ser capaz de completar o desenho federativo brasileiro, carente de mecanismos de articulação federativa, que em alguns casos pode até mesmo agravar os problemas sociais. Nesse sentido, a cooperação federativa por meio dos consórcios públicos potencializa a promessa democrática do projeto

cooperativo brasileiro de 1988. Será analisada, nesse contacto, a implementação dos Consórcios Públicos Intermunicipais na área da Saúde Pública, a fim de compreender a abrangência de tal instituto, bem como quais as características dos municípios que o adotam em maior quantidade.

O presente estudo tem como base teórica a doutrina referente ao direito constitucional das federações e ao direito administrativo dos consórcios públicos, buscando uma perspectiva que estimule a reflexão acerca da aplicação prática de tais institutos, seguida da análise de consórcios públicos que já estão sendo realizados na prática no âmbito da saúde pública, com base em dados extraídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, visando constatar a abrangência e o perfil de tais consórcios públicos.

Ao final desta pesquisa, pretende-se constatar a potencialidade de utilização dos consórcios públicos, em especial pelos municípios, a fim de superar as dificuldades administrativas, em todos os âmbitos da administração pública em que se faça possível a cooperação intergovernamental, concretizando, assim, o federalismo de cooperação estabelecido pela Constituição de 1988.

## 1. Da Federação

Para compreender os desdobramentos do sistema federativo brasileiro e sua relação com os consórcios públicos, que é o tema central deste projeto, imperativo que antes seja abordada a perspectiva histórica de tal forma de Estado.

Para tanto, serão observadas neste capítulo a análise histórica do surgimento do federalismo, sua evolução e diferentes formas e modelos, para então compreender o pacto federativo brasileiro, a ser abordado no próximo capítulo. Tem-se que é indispensável a compreensão da construção histórica do federalismo, a fim de que a sua formação atual seja plenamente entendida.

O federalismo tem as suas primeiras origens nos Estados Unidos. Surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território e ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que surgiram com a Revolução de 1776<sup>1</sup>.

A experiência norte-americana é, sem dúvidas, pioneira na instalação de tal modelo de organização do Estado, que hoje reconhecemos como Estado Federal. Desse modo, e considerando que tal modelo se expressa das mais diversas formas nas mais diversas nações do mundo, a experiência federalista americana será utilizada como delimitador do presente estudo.

O federalismo tem origem teórica nas ideias de Montesquieu. Os federalistas americanos, a saber, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, enfatizaram a ideia da estrutura institucional como responsável pela estabilidade política, ao contrário da crença antifederalista, que se aproximava das ideias de Rousseau acenando para a exigência de governantes virtuosos<sup>2</sup>.

Pode-se enquadrar o Estado Federal entre outras duas formas de Estado: o Estado Unitário e a Confederação, as únicas formas de estado então conhecidas, quando da independência das treze colônias norte-americanas.

---

<sup>1</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 827.

<sup>2</sup> CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos**. Brasília: Unb, 2005, p. 65.

A confederação não era novidade à época, havendo diversos exemplos históricos, tais como a Confederação das Tribos de Israel (século XIII antes de Cristo), Confederação Helvética (século XIII), os Países Baixos (século XVI), dentre outros<sup>3</sup>.

Uma vez independentes, as treze colônias britânicas da América do Norte, em 1776, tornaram-se cada uma um Estado nacional independente.

Diante, contudo, da necessidade de preservação da independência, impôs-se a celebração de um tratado de aliança mútua, conhecido como Artigos da Confederação, passando o Congresso Intercolonial a denominar-se Estados Reunidos em Congresso<sup>4</sup>.

Dispunha o artigo 2º dos Artigos da Confederação dos Estados Unidos que: “cada Estado reterá sua soberania, liberdade, independência, e cada poder, jurisdição e direito, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”<sup>5</sup>.

Tal governo confederal, ao contrário do posterior governo federal, era somente composto pelo Poder Legislativo, o Congresso, formado por número igual de representantes de cada Estado. Não houve o estabelecimento dos poderes Executivo e Judiciário, em decorrência do receio de que o governo central pudesse concentrar muitos poderes, e, com isso, prejudicar a recém adquirida liberdade por uma outra forma de opressão<sup>6</sup>.

Cada entidade componente da confederação retinha a sua soberania, o que enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso, não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados Confederados. As deliberações do Congresso, na prática, acabavam por ter a eficácia de meras recomendações. Não

---

<sup>3</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, pp. 217-223.

<sup>4</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 13.

<sup>5</sup> No original: “each state retains its sovereignty, freedom and Independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this confederation, expressly delegated to the United States, in Congress assembled”.

<sup>6</sup> ZIMMERMANN. **op. cit.** p. 243.

havia, tampouco, um tribunal supremo, que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse juridicamente diferenças entre eles<sup>7</sup>.

Após breve experiência, verificou-se que a confederação não atendia às necessidades do desenvolvimento econômico do território, em virtude do desenvolvimento desconforme entre as ex-colônias, fator que criou constantes conflitos, que não dispunham das instituições jurídicas adequadas para mediação.

A confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente e comum ao vasto território recém-libertado. O propósito de aprimorar a união entre os Estados refundou na original fórmula federativa, inscrita pela convenção de Filadélfia de 1787 na constituição elaborada, conforme se vê do próprio preâmbulo da Carta, no qual se lê: “Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...”<sup>8</sup>.

Em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos, a partir da experiência confederalista anterior, surge o primeiro regime propriamente Federal do mundo, que veio a inspirar outros modelos, como o da Suíça (1848) e da Alemanha (1871)<sup>9</sup>.

Importa aqui ressaltar que os Estado Unidos, diferentemente das nações europeias, não tinham um Estado absolutista pré-existente a federação, e tão pouco existira práticas absolutistas enraizadas; havia a separação de poderes, bem como a inexistência de classe social vinculada aos preceitos absolutistas, vide exemplo da nobreza europeia<sup>10</sup>.

Com isso, a ideia de soberania surgia com a própria federação. Foi justamente devido a esse cenário que a teoria de Montesquieu pode ser aplicada tão bem na experiência americana, que ficou caracterizada pela descentralização político-administrativa do poder, pelo equilíbrio de freios e contrapesos, pela ausência hierarquização da relação entre estados membros e União. Assim, a nação norte-

---

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 6. ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2011, p. 827.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 14.

<sup>10</sup> Idem.

americana nasce de uma Constituição que consagra o sistema federalista como forma de convivência de vários centros de poder<sup>11</sup>.

Os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando à uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Passaram, por um lado, a compor a vontade da União, por meio de representantes no Senado.

O modelo norte americano é caracterizado por um federalismo de agregação, em que estados anteriormente soberanos, reunidos numa confederação, se unem por um Pacto Federativo constitucional. É a chamada federação por força centrípeta. A experiência brasileira, pelo contrário, surge de um estado unitário que, por força constitucional, confere autonomia às províncias, passando a ser uma Federação<sup>12</sup>.

A origem histórica de cada federação acaba por influenciar a maior ou menor autonomia dos seus Estados membros. Geralmente as federações por agregação conferem uma maior autonomia aos estados, enquanto que as experiências por desagregação conferem menos, a depender dos fatores determinantes do arranjo institucional de cada país<sup>13</sup>.

O que se percebe é que, mesmo após dois séculos, a ideia norte-americana de federalismo permanece viva e em constante transformação para atender as exigências do Estado contemporâneo.

### 1.1 Características Gerais da Federação

Atualmente, existem 28 federações no mundo, sendo cada uma peculiar e única, pois cada país possui sua própria história, origem, evolução territorial e política. Todos esses fatores, sem dúvida, afetam o funcionamento e o sucesso dos regimes federativos. Não se pode dizer que haja um modelo que possa ser prescrito com sucesso em todas as

---

<sup>11</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

<sup>12</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 54.

<sup>13</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op. cit. p. 15.



circunstâncias; ao contrário, é nessa enorme variedade de modelos, que reside um dos pontos mais fortes do federalismo.

Outros Estados, após o experimento norte-americano, assumiram também esse modo de ser, ajustando-o às suas peculiaridades, de sorte que não há um modelo único de Estado Federal a ser servilmente recebido como modelo necessário<sup>1415</sup>.

Não obstante, alguns traços gerais podem ser divisados como típicos dessa forma estatal.

### **1.1.1. Soberania**

A soberania - entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno - no federalismo, é atributo do Estado Federal, como um todo.

Os estados-membros dispõem de outra característica, a característica da autonomia, que significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que não se confunde com o conceito de soberania<sup>16</sup>.

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como também política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também podem elaborá-las. Isso resulta em que no Estado Federal, sobre um mesmo território e sobre pessoas que nele se encontram, há incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

Além disso, grande marca de sua autonomia é o fato de que o Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma constituição por ele mesmo concebida, sujeita embora a

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 828.

<sup>15</sup> No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Sepúlveda Pertence observou, cuidando da cláusula pétrea da forma federativa de Estado, que esta “*não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de federação, mas sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou, e como o adotou*” (ADI 2.024-2, liminar, DJ de 1º-12-2000).

<sup>16</sup> MENDES. op. cit. p. 828.

certas diretrizes impostas pela Constituição Federal, já que o Estado-membro não é soberano<sup>17</sup>.

Em suma, a capacidade dos Estados-membros legislarem não é apenas uma mera concessão da União, a qual ela estaria possibilitada de subtrair das entidades federadas, mas trata-se, na verdade, de um direito previsto na Constituição Federal.<sup>18</sup>

### **1.1.2. Constituição Federal**

A Constituição Federal atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A federação gira em torno da Constituição Federal, que é seu fundamento jurídico e instrumento regulador<sup>19</sup>.

O fato de os Estados-membros se acharem unidos em função de uma Constituição Federal, e não de um tratado de direito internacional, designa fator diferenciador do Estado Federal com relação à confederação.

Alguns autores sustentam, ainda, que a Constituição Federal deve ser rígida e que o princípio federalista deve ser cláusula pétrea, para prevenir que a União possa transformar a Federação em Estado Unitário<sup>20</sup>.

### **1.1.3. Repartição Constitucional de Competências**

Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e

---

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 828.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 829.

<sup>20</sup> A propósito, o voto do relator da ADI 2.024 (DJ de 1º-12-2000), Ministro Sepúlveda Pertence, em que se refere à “rigidez da Constituição Federal total, e à garantia de sua efetividade por um mecanismo eficaz – ao que parece, universalmente, de caráter jurisdicional – dedicado ao controle de constitucionalidade, perante ela, das normas do ordenamento central e dos ordenamentos territorialmente descentralizados.

recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim.

A repartição de competências consiste na atribuição, pela própria constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria.

As constituições federais preveem, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas competências. Vale observar que a Constituição brasileira dispõe também sobre repartição de receitas oriundas de impostos federais, favorecendo não somente os Estados-membros, como, igualmente, aquinhoando os Municípios (art. 159 da CRFB).

O modo como repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado de centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio<sup>21</sup>.

No direito comparado, as formulações constitucionais em torno da repartição das competências podem ser associadas a dois modelos básicos: o modelo clássico, vindo da Constituição norte-americana de 1787 – que conferiu à União poderes enumerados e reservou aos Estados-membros os poderes não especificados - e o modelo moderno, que se seguiu à primeira Guerra Mundial - que dilatou os poderes da União com nova técnica de repartição das competências, em que se discriminam competências legislativas exclusivas do poder central e também uma competência comum ou concorrente, mista, a ser explorada tanto pela União como pelos Estados-membros<sup>22</sup>.

Outra classificação dos modelos de repartição de competências cogita das modalidades de repartição horizontal, pela qual não se admite concorrência de competências entre os entes federados; e de repartição vertical, que deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros

---

<sup>21</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 829 – 830.

<sup>22</sup> *ibidem*, p. 830.

afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados-membros<sup>23</sup>.

## 1.2. Federalismo Dual

Quando do seu surgimento, a federação se baseou num modelo dualista (ou dual), pelo qual há o prevaletimento, no texto constitucional, de uma repartição rígida de competências delegadas à União e reservadas aos Estados membros. A experiência americana até a segunda década do século XX é o seu maior exemplo. Do mesmo modo, a Constituição brasileira de 1891 seguiu esse modelo.

Caracteriza-se, fundamentalmente, pela existência de duas esferas independentes de estatalidade. Estas conviviam em clima de permanente rivalidade e competição, sendo possível a coexistência, em virtude da explícita enumeração das competências e dos poderes da esfera federal e da conseguinte residualidade de competências e poderes dos estados membros<sup>24</sup>.

Não se deve, entretanto, crer que o federalismo dual é uma fórmula exata de divisão de poder entre a esfera federal e as esferas estaduais. Ao contrário, é possível perceber o fortalecimento de uma ou de outra esfera de poder, atendendo às circunstâncias históricas<sup>25</sup>.

O federalismo dual, na experiência norte americana, serviu para garantir dois princípios muito caros à doutrina liberal: a não intervenção do Estado na economia e a supremacia dos interesses privados em face do interesse público, que bem se expressa na defesa dos direitos políticos e civis da *Bill of Rights*<sup>26</sup>.

Até mesmo as decisões da Suprema Corte americana demonstram esse viés, como, por exemplo: a intervenção federal na regulamentação infantil foi considerada

---

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 830.

<sup>24</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 16.

<sup>25</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 35.

<sup>26</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op. cit. p. 17.

indevida, sendo tal matéria de interesse local<sup>27</sup>; a incompetência federal para legislar sobre economia, em virtude da ausência de expresso comando no texto constitucional, e a interpretação pela Corte de que igualmente não cabia aos estados membros, de modo que se criou uma zona fora de qualquer controle<sup>28</sup>.

A visão liberal do *laissez-faire*<sup>29</sup> dominou o pensamento político e econômico dos Estados Unidos até o início dos anos 1930, com o advento do Estado de Bem Estar Social<sup>30</sup>, o *Welfare State*, após a grande depressão.

### 1.3. Federalismo de Cooperação

Com a Crise de 29, o liberalismo econômico ficou desacreditado como modelo autossuficiente, passando o Estado a possuir um novo papel. Por consequência dessa mudança de paradigma, o federalismo, como parte integrante do Estado, não ficou de fora dessas transformações.

Caracteriza-se o Estado Social ou Estado-Providência por ser um Estado ativamente envolvido na gestão dos conflitos sociais e concertações entre classes e grupos sociais, apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 17.

<sup>29</sup> Expressão que representa o liberalismo econômico, significando um sistema em que as transações entre indivíduos particulares são livres de quaisquer interferências estatais, seja por meio de regulações, tarifas, taxações, subsídios ou privilégios.

<sup>30</sup> Na visão de Fábio Konder Comparato: “O Estado Social é, pois, aquela espécie de Estado Dirigente em que os poderes públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas guiam efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas.” COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista de Informação Legislativa. 1998. p. 43. Tb. p. 45. Ainda na visão de Fábio de Corrêa Souza de Oliveira: “O Estado Social de Direito é consequência de um longo processo histórico de transformação paulatina do Estado Liberal de Direito. O Estado Social começa a se delinear no transcurso do século XIX e alcança um estopim ou uma sistemática mais consolidada com o início da segunda metade do século XX”. OLIVEIRA, Fabio Corrêa Souza de. Morte e Vida da Constituição Dirigente. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2010. p. 43.

<sup>31</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995. p. 165.

Nesse sentido, o federalismo de cooperação surge no escopo do *New Deal*<sup>32</sup> política idealizada pelo Presidente Franklin Roosevelt dos Estados Unidos, representando uma maior e significativa atuação dirigente do Estado na economia, como instrumento de garantia do modelo de Estado de Bem-Estar Social que, para tanto, envolvia uma maior cooperação entre o ente federal e os entes federados.

Conclui-se, assim, que, ao contrário do federalismo dual, cuja premissa é a de que há duas esferas de poder que não se comunicam, o federalismo cooperativo pressupõe a coordenação de ação entre as esferas federativas<sup>33</sup>.

O dualismo, portanto, ficou preterido, visto que, com o novo paradigma, as decisões políticas são tomadas no âmbito do governo central, enquanto que a responsabilidade pela execução administrativa passa a ser descentralizada para o âmbito dos entes federados.

Com efeito, pode-se afirmar que o federalismo de cooperação, para os Estados Unidos, "não foi pura e simplesmente uma relação de cooperação entre o governo federal e os estados membros. Tratou-se também, em última instância, da imposição federal de sua política a estes Estados em troca de ajuda financeira"<sup>34</sup>.

Diante desse contexto, os Estados-membros apresentaram significativo enfraquecimento político, com uma crescente dependência de receitas federais, não só em virtude do custeio de programas sociais do estado de bem estar social, como também pelo crescente aumento de gastos militares, que eram federais, em decorrência da guerra fria<sup>35</sup>.

Esse movimento de centralização do poder na federação americana ocorreu até a década de 1970. A partir de então, com a crise do *Welfare State*, em virtude da grande

---

<sup>32</sup> O *New Deal* caracterizou-se pelo financiamento do déficit a partir de gastos públicos, implicando em uma rígida e necessária intervenção do Estado em diversos assuntos, tais como: a desvalorização do dólar; a contenção de saída de metais preciosos do país; medidas de protecionismo para a agricultura e indústria; manutenção e restabelecimento dos preços; redução do débito e expansão do crédito; ampliação do trabalho público para deter o desemprego; dentre outras ações. Cf. BAGGIO, Roberta Camineiro, op. cit. p. 43.

<sup>33</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 18.

<sup>34</sup> BAGGIO, Roberta apud LOSADA, Paula Ravanelli. *ibidem*. p. 19.

<sup>35</sup> LOSADA, Paula Ravanelli.. op. cit. p. 19.

crise do petróleo, o governo federal perde seu poder econômico, que mantivera o federalismo cooperativo<sup>36</sup>.

Há, com esse movimento, o ressurgimento dos Estados-membros no cenário político, sem representar um retorno ao federalismo dualista. Esse novo modelo ficou conhecido como *New Federalism*, ou Neofederalismo.

#### 1.4. New Federalism ou Neofederalismo

Com o advento do Governo Ronald Reagan, surge um grande programa de privatização, baseado principalmente na alienação dos ativos públicos.

O modelo ficou caracterizado por introduzir uma nova organização do estado federal, caracterizada pelo aumento de transferência de atividades e funções para os governos estaduais e locais, a fim de se cortar gastos na esfera federal<sup>37</sup>.

Tal reestruturação do Estado veio a se consolidar com o Governo Bill Clinton, no qual ocorreu a chamada *Welfare State Reform*, que significou uma legislação que propunha a transferência de responsabilidades pela execução das políticas sociais para os Estados-membros<sup>38</sup>.

Na ordem do federalismo de cooperação, os Estados-membros contribuíram para a execução das políticas sociais, cabendo ao governo federal tanto a elaboração quanto a manutenção de tais programas.

A partir de então, cada Estado-membro passa a ser igualmente responsável pela elaboração, manutenção e execução dos próprios programas sociais no âmbito de seus territórios<sup>39</sup>.

#### 1.5. Da Origem e evolução do federalismo no Brasil

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> DWECK, Ruth Helena. **Federalismo Fiscal** - Experiências distintas: Estados Unidos e Brasil. Outubro, 2005.

<sup>38</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 20.

<sup>39</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 58.

Não obstante a federação somente ter surgido oficialmente no Brasil com a Constituição Republicana de 1891, as raízes do federalismo já foram percebidas na primeira metade do século XIX<sup>40</sup>.

A unidade do Império do Brasil só se tornou viável graças à implementação de um modelo institucional que conferia às elites provinciais uma acomodação no poder. Elas tinham algum nível de autonomia para administrar suas províncias e também participavam do governo central por meio da representação na Câmara dos Deputados<sup>41</sup>.

No que se refere às províncias, a Constituição de 1824, além de considerar o Império “*dividido em províncias na forma que atualmente se acha, as quais poderão ser subdividas como pedir o bem do Estado*” (art. 2), criou Conselhos Gerais de Província, meio pelo qual “*a Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares*” (art. 71), estabeleceu que “*haverá em cada província um presidente nomeado pelo Imperador, que o poderá remover quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado*” (art. 165), e que “*a lei designará as suas atribuições, competência e autoridade e quanto convier ao melhor desempenho desta administração*” (art. 166).

Com as reformas liberais ocorridas na década de 1830, destacando-se o Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), a participação das elites regionais no governo central foi introduzida, sendo revogada em 1840, pela Lei de Interpretação do Ato Adicional, que reforçou o centralismo preexistente.

Em 1870, com a publicação do Manifesto Republicano, houve uma contestação ao regime monárquico, que incluía a demanda pela implantação do federalismo no Brasil. Fica perceptível que a tensão entre unidade (centralismo) e autonomia (descentralização) não é fator recente na história brasileira, mas sim, que se faz presente em toda a construção do Estado Brasileiro.

Em 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República, veio também a Federação. Dispunha o Decreto nº 1 do Governo Provisório:

---

<sup>40</sup> DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial, origens do federalismo no Brasil do XIX**. São Paulo, Ed. Globo, 2005. p. 14.

<sup>41</sup> HORTA, Raul Machado apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 21.



Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Desde então, o sistema federativo nunca deixou de figurar como elemento constitucional, ainda que tenha sido, ao longo da história, moldado, a fim de assegurar maior ou menor grau de autonomia aos governos subnacionais.

Essa é uma das principais características do federalismo brasileiro: o movimento pendular, que oscila entre a centralização e a descentralização<sup>42</sup>.

### 1.5.1. Federalismo Dual na República Velha

Ao contrário do modelo americano, o federalismo brasileiro é centrífugo, isto é, surge de uma formação unitária anterior, criada pela Constituição do Império de 1824. Essa formação centrífuga pode explicar parcialmente a centralização do federalismo brasileiro, mas certamente não é o único fator. Cumpre esse papel, também, a prática do coronelismo, sobre a qual se assentou a política dos governadores, fator que levou a uma artificialidade do federalismo dual brasileiro durante esse primeiro período republicano<sup>43</sup>.

A Constituição Republicana de 1891 estruturou normativamente a federação brasileira como resultado da “*união perpétua e indissolúvel das antigas Províncias*”, as quais se transformaram em Estados (art. 1º).

Não resta qualquer dúvida de que o modelo norte-americano de federalismo dual foi o parâmetro de inspiração da primeira constituição republicana. Os Estados

---

<sup>42</sup> ABRUCCIO, Fernando apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 24.

<sup>43</sup> Idem.

Unidos do Brasil se consolidaram como uma república federativa bicameral e presidencialista, com voto para maiores de vinte e um anos, tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como pela indissolubilidade da federação. Restou, ainda, reconhecida significativa autonomia aos Estados-membros, que, dentre outras coisas, poderiam elaborar suas próprias Constituições, escolher representantes, contratar empréstimos externos sem autorização federal.

Do mesmo modo, a divisão das competências seguiu o modelo norte-americano. A Constituição enumerou aquelas que seriam as competências da União, tornando facultado aos Estados em *“geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não seja negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”* (art. 65, n. 2) <sup>44</sup>.

Entretanto, pode-se perceber que o federalismo dual brasileiro já surge menos acentuado, visto que não delegou aos estados a legislação sobre direito penal, civil e comercial, que ficaram no âmbito da União. Já o direito processual, tornou-se competência dos Estados.

As condições históricas norte-americanas não estavam reproduzidas no caso brasileiro, de tal modo que as instituições políticas nacionais se tornaram bem diferentes das norte-americanas. O liberalismo brasileiro serviu para dar suporte aos interesses das oligarquias dos grandes latifundiários e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial<sup>45</sup>.

Percebe-se, ainda, que a incorporação da autonomia municipal como princípio constitucional da Primeira República também foi artificial. A constituição estabeleceu que os estados se organizassem de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto fosse de seu peculiar interesse. Nesse sentido, os municípios ficaram submetidos ao grande poder dos Estados<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Dispositivo que permaneceu nas Constituições de 1934 (art. 7º, IV); de 1937 (art. 21, II) e de 1946 (art. 18, §1º). A expressão “ímplicitos” desapareceu do texto de 1967 (cf. o art. 13, §1º), retornando na de 1969 (art. 13, §1º), voltando a se ausentar na constituição de 1988, que adotou a fórmula hoje em vigor de que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição (art. 25, §1º).

<sup>45</sup> WOLKMER, Antônio Carlos apud LOSADA. op. cit. p. 25.

<sup>46</sup> Art. 68: Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Em 1926, ocorre uma Reforma Constitucional que representou uma vitória daqueles que defendiam uma maior centralização do federalismo, com maior restrição a autonomia dos Estados-membros e, conseguinte, dilatação da competência federal. Desta reforma, destacam-se 5 aspectos: a) ampliação das hipóteses de intervenção federal nos Estados; b) restrição e modificação de algumas atribuições do Congresso Nacional; c) instituição do veto parcial; d) restrição da competência da Justiça Federal; e) limitação do habeas corpus a quando houver constrangimento a liberdade de locomoção (o que foi no sentido contrário das decisões do Supremo Tribunal Federal, conhecidas como doutrina brasileira do habeas corpus)<sup>47</sup>.

Em relação aos municípios, tal reforma incluiu expressamente a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (artigo 6º, II, f).

Ao final da República Velha, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, ocorre também a mudança do paradigma do federalismo dual para o federalismo de cooperação. Importante observar que neste mesmo período ocorreu a emergência do Estado de Bem-Estar Social e do Federalismo de Cooperação nos Estados Unidos.

### **1.5.2. Federalismo cooperativo no Brasil**

A centralização política foi característica essencial do federalismo de cooperação.

A revolução de 1930 foi fator precedente do federalismo cooperativo no Brasil. Os reflexos da grande depressão eram vistos e o modelo de desenvolvimento precisava mudar, apontando para a necessidade de se introduzir mecanismos da cooperação federativa que permitissem ao governo central neutralizar o poder das oligarquias regionais, que eram agrárias, e assim efetuar a industrialização do país<sup>48</sup>. Para que isso ocorresse, foram realizadas alterações no sistema eleitoral, como o

---

<sup>47</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 27.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 28.

aumento da representação política dos Estados menores, em detrimento dos mais populosos, no âmbito do Congresso nacional.

Nesse sentido, nasce a Constituição Republicana de 1934. Destacam-se da nova carta constitucional as seguintes características: a) grande concentração de competências na União, descritas minuciosamente (art. 5º); b) especificação das competências legislativas da União (art. 5º, XIX); c) atribuir à União a tarefa de organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do norte (art. 5º, XV); d) instituição de normas para preservar a autonomia municipal, como a expressa fixação de rendas tributárias aos municípios (art. 13, III).

O espírito unitarista estava tão presente no federalismo que surgiu com a Constituição de 1934, a ponto de ser proibido aos Estados a adoção, para funções idênticas, de denominação diferente da Constituição Federal (art. 19, I), para que todos os Estados tivessem, por exemplo, Tribunais de Justiça ou para que todos os municípios tivessem Prefeitos. Tal simetria pode ser bastante criticada por não permitir espaço para as diferenças socioeconômicas, ou até mesmo territoriais entre os entes federados.

Em suma, o pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1934 enfraqueceu os Estados e fortaleceu os municípios, através da especificação do conteúdo da autonomia municipal, como exemplificado anteriormente, e explicitado no art. 13 da Constituição, que estabeleceu as possibilidades de eleição direta ou indireta de prefeitos e vereadores, estabeleceu a autorização para organização dos serviços de sua competência, bem como conferiu capacidade financeira e tributária<sup>49</sup>.

A referida Constituição não teve longa duração. Em 1937, Getúlio Vargas implementa a Ditadura do Estado Novo, ocorrendo em sequência a promulgação de uma nova constituição.

Embora formalmente a Constituição de 1937 estabelecesse que o “*O Brasil é um Estado Federal*” (art. 3), na prática a federação desapareceu. Os Estados passaram a ser governados por Interventores, de nomeação do Presidente da República (art. 176), em abril 1939 houve a dissolução das Assembleias Legislativas, com suas funções transferidas aos Interventores<sup>50</sup>, os Prefeitos eram escolhidos pelos Interventores (art.

---

<sup>49</sup> Ibidem. p. 29.

<sup>50</sup> Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939

27). Por fim, como a Constituição nunca foi submetida a plebiscito, os Estados não puderam elaborar suas próprias constituições. Não podiam, sequer, ter bandeiras, escudos e armas (art. 2).

Em consonância com o Código das Municipalidades, de 1939, se implementou uma estrutura de um Estado Unitário, com órgãos descentralizados nos Estados<sup>51</sup>.

Importa ressaltar, entretanto, que é nesta Constituição de 1937 que surge pela primeira vez no ordenamento brasileiro a figura dos Consórcios Públicos. Dispunha seu art. 29 que *“os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”* e ainda que *“cabará aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração”*. Tal norma aparentemente permaneceu ineficaz pois não se tem notícia de nenhum consórcio constituído à época<sup>52</sup>.

Com o fim do Estado Novo e com a redemocratização, ocorre o surgimento da Constituição de 1946 que reestabelece as bases do federalismo cooperativo. A Carta estabelecia que: a) havia concentração de competência legislativa na União (art. 5º, XV); b) revia uma ampla lista de hipóteses de intervenção federal nos Estados, condicionada muitas vezes a existência de lei federal autorizadora ou requisição ao Supremo Tribunal Federal (art. 7º a 14); c) reconhecia a autonomia estadual, inclusive para elaborar sua Constituição, bem como, conferindo a reserva de todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes fosse vedado pela Constituição (art. 18, § 1º); d) a autonomia municipal foi assegurada (artigos: 23, 28, I, 28, § 1º, 29 dentre outros).

O Estado Social intervencionista operava mudanças fortes no federalismo<sup>53</sup>, tal qual ocorrido no fenômeno do Welfare State norte-americano, que levou à

---

<sup>51</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op. cit. p. 30.

<sup>52</sup> Ibidem, pp. 30-31.

<sup>53</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. Segundo a autora, em relação ao federalismo de cooperação: “Os anos que se seguiram foram marcados pelo esforço do Governo Federal de desenvolver uma política de desenvolvimento regional. Isso porque, já nos anos quarenta as disparidades econômicas regionais do Brasil eram gritantes. O nordeste concentrava a pobreza e o sudeste a riqueza, reflexo do processo de desenvolvimento industrial concentrado da era Vargas. Neste contexto, destaca-se a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e a Superintendência de desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, ambas com o objetivo de consolidar uma política de

centralização norte-americana, visto que o modelo federativo cooperativo se apresentava como a melhor forma de atender as exigências do projeto nacional-desenvolvimentista desta época<sup>54</sup>.

Com o advento do Regime Militar de 1964, o período de federalismo cooperativo é sobrestado, mais uma vez, acabando por se deformar em um centralismo usurpador da autonomia dos Estados-membros, o chamado federalismo orgânico<sup>55</sup>.

O regime militar caracterizou-se por ser um período de muito autoritarismo e contradições políticas. A Constituição de 1967, que surge para legitimar o regime, previa centralização na União de grande número de competências, em especial as legislativas (art. 8º), determinava uma lista de competências materiais (art. 8º, incisos I a XVI) e legislativas (art. 8º, XVII, alíneas a à v), previa que cabia aos Estados os poderes não conferidos à União ou aos Municípios, instituíam um sistema tributário que fazia com que os Estados e Municípios tivessem grande dependência da União, previa hipóteses em que os prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e de municípios declarados de segurança nacional poderia ser nomeados seja pela Assembleia Legislativa, seja pelo Presidente da República, a depender do caso.

Evidente, pois, a fragmentação da autonomia dos governos subnacionais, especificamente em relação a autonomia municipal, de modo que, mais uma vez a eletividade dos municípios ficou limitada. Ainda, houve a ampliação das hipóteses de intervenção do Estado no Município.

Exemplo significativo do conflito com a forma federal de Estado era a disposição constitucional que previa que “*a criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar*”. Fica evidente aqui que a integridade territorial, e até mesmo, em última instância, a existência das unidades federativas, pudessem ser ameaçadas pela vontade exclusiva do poder central<sup>56</sup>.

---

desenvolvimento para as respectivas regiões. Além disso, é importante registrar a criação de Brasília, que promoveu um importante remanejamento populacional para a região do Centro-Oeste do país” [LOSADA, Paula Ravanelli. *ibidem*, p. 32].

<sup>54</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, pp. 30-31.

<sup>55</sup> *Ibidem*. p. 32.

<sup>56</sup> ZIMMERMANN, Augusto apud LOSADA, Paula Ravanelli. *op. cit.* p. 34.

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, essa estrutura foi mantida e as contradições foram até mesmo alargadas, visto que agora a Constituição se intitulava Constituição da República Federativa do Brasil, não mais Constituição do Brasil, como em 1967.

A constituição de 1988, que será mais bem abordada no próximo capítulo, vem para repactuar a relação entre o Estado e a Sociedade, colocando na agenda política temas como políticas sociais de acesso universal e gratuito. Diante desse projeto, houve uma repactuação do Estado federal, no qual os consórcios públicos podem e devem ter relevante papel para contribuir com a efetivação plena de tais objetivos.

## 2. A Federação Instituída pela Constituição de 1988 e seus desafios

### 2.1. A federação Trina

A Assembleia Nacional Constituinte que originou a Carta de 1988 surge em um contexto de término do regime militar (1964-1985) e, por conseguinte, de anseio por democracia, instrumentos de participação e descentralização do poder central.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 traz consigo uma significativa mudança no pacto federativo brasileiro. Passamos de um Estado autoritário e centralizado para um Estado democrático, social, descentralizado e, agora, com um novo ente federativo: o município.

Antes de iniciar a análise sobre a federação brasileira advinda da Constituição de 1988, bem como a repartição de competências instituída pelo texto constitucional, importa entender o conceito de pacto federativo.

Na definição de LOSADA<sup>57</sup> “o pacto federativo constitui um processo dinâmico que rege e articula as relações intergovernamentais. Inicialmente se encontra inscrito na Constituição (repartição de atribuições e recursos), mas se inscreve em certa cultura política de relações intergovernamentais, e evolui institucionalmente, via rodadas de negociações e pactuação entre os entes federados, para progressiva reconfiguração da engenharia institucional de organização do Estado Federativo”.

Resta evidente a pactuação trina da federação brasileira a partir da leitura do artigo 1º da Constituição de 1988: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)*”.

Verifica-se, ainda, pelo art. 18: “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

Também na lição de LOSADA a autonomia municipal é assegurada constitucionalmente pela possibilidade de eleição do prefeito e dos vereadores, pelo poder de elaborar a própria Lei Orgânica, pela capacidade de organização e de execução

---

<sup>57</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 46.



de serviços públicos e pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados exclusiva ou suplementarmente<sup>58</sup>.

O art. 29, *caput*, da Lei Maior dispõe que o município será regido por uma Lei Orgânica, que equivaleria a uma Constituição do Município, com rito de aprovação em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, atendendo aos princípios das Constituições Federal e Estadual.

No projeto cooperativo da Constituição de 1988 a União manteve suas competências, inclusive ocorrendo algum grau de ampliação, no âmbito da intervenção na economia e promoção de direitos sociais. Os municípios, por outro lado, também viram um aumento de sua autonomia. Por consequência, houve um enfraquecimento dos Estados-membros, que agora se encontram premidos em duas frentes: federal e municipal.

Com esse enfraquecimento estadual, a União se fortalece, visto que os Estados são os entes capazes de pressionar o governo central, até mesmo em virtude de sua participação na representação nacional. Também saem fortalecidos os Municípios, vez que não se posicionam, como no passado em que era apenas uma unidade política do Estado e não um ente da federação, em posição de completa submissão<sup>59</sup>.

Relevante observar que o Diploma Maior conferiu importante soma de competências aos municípios, dentre as quais se podem destacar: legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II); instituir e arrecadar tributos próprios e de aplicar suas rendas (art. 30, III); organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V); manter programas na área de educação pré-escolar e do ensino fundamental (art. 30, VII).

### **2.1.1. Descentralização no Brasil**

A Constituição de 1988 repactua a relação entre Estado e a sociedade, promovendo um novo sistema de proteção social, sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito, tais como sistema único de saúde.

---

<sup>58</sup>LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008. p. 47.

<sup>59</sup>Ibidem. p. 60.

Consagra, ainda, o processo de descentralização política e fiscal do país, fortalecendo a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumentando o volume das transferências de recursos intergovernamentais. Nesse sentido, destaca-se que os municípios tiveram a maior elevação relativa na participação do bolo tributário, apesar de grande parte deles ainda depender dos recursos econômicos e administrativos das demais esferas de governo<sup>60</sup>.

## 2.2. Da competência da União

O artigo 21 da Carta Magna dispõe sobre a competência geral da União, que é consideravelmente ampla, abrangendo temas que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança nacional ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central. Nos incisos desse artigo, atribui-se a União a função de manter relações com Estados estrangeiros, emitir moeda, administrar a reserva cambial, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, manter e explorar serviços de telecomunicações, organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, conceder anistia, entre outros.

O referido artigo não esgota o elenco das competências materiais exclusivas, como se nota do art. 177 da Constituição da República<sup>61</sup>.

Tem-se, ainda, as competências exclusivas da União, aquelas dispostas no art. 22 da CRFB. Esse rol, contudo, não deve ser tido como exaustivo, sendo possível encontrar outras competências pelo texto constitucional, como por exemplo, o art. 48, a disposição acerca da organização da seguridade social, conforme art. 194, a legislação sobre as possibilidades de quebra do sigilo telefônico (art. 5º, XII), dentre outras<sup>62</sup>.

Os assuntos mais relevantes e de interesse comum à vida social no País nos seus vários rincões estão enumerados no catálogo do art. 22 da CRFB. Encontram-se em seus incisos a competência da União para legislar sobre direito civil, processual, trabalho, desapropriações, águas, sistema monetário, trânsito, cidadania, diretrizes e bases da educação.

---

<sup>60</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz apud LOSADA, Paula Ravanelli. *Ibidem*. p. 51.

<sup>61</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 850.

<sup>62</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Ibidem*. pp. 850-851.

Observa-se que o constituinte delegou ao legislador complementar federal a faculdade de autorizar os Estados-membros a legislar sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. Caso assim decida o legislador, não poderá transferir a regulação integral de toda matéria da competência privativa da União. Uma vez exercida tal faculdade, poderá a União retomar sua competência, legislando sobre o mesmo assunto a qualquer momento<sup>63</sup>.

Se não houver lei complementar estipulando a delegação, qualquer lei do âmbito estadual editada para tratar do rol do artigo 22 será formalmente inconstitucional.

### **2.3. Da competência dos Estados**

Os Estados-membros tem um âmbito de competências que é pouco definido na Constituição, em parte como decorrência do debate maior que se travava no processo constituinte entre os dilemas da centralização e da descentralização de atribuições.

Nesse sentido, os governos estaduais estão vivendo uma crise de identidade, tendo que reconstruir o seu papel dentro de uma federação altamente descentralizada, que particularmente na área social, deu-se via municipalização da prestação das políticas sociais<sup>64</sup>.

Entretanto, atribui-se aos Estados o poder de auto-organização e os poderes reservados e não vedados pela Constituição Federal<sup>65</sup>.

Ademais, algumas competências foram expressamente discriminadas pela Constituição Federal, como se verifica nos parágrafos 2º e 3º do artigo 25. Dispõe o art. 25, § 2º acerca da competência estadual para exploração de serviços de gás canalizado; já o art. 25, § 3º trata da competência legislativa para instituir regiões metropolitanas.

É explícita a competência dos Estados-membros para, por meio de lei estadual, respeitado o período a ser fixado em lei complementar federal, criar, fundir e desmembrar Municípios<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 851.

<sup>64</sup> SOUZA, Celina. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 52 p. 05-28, jan/jul. 2001. p. 12.

<sup>65</sup> Artigo 25 da CRFB: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Importa ressaltar que a maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros não é explicitamente enunciada na Carta. A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado<sup>67</sup>.

Por fim, frise-se que a Carta Magna, no que se refere a matéria tributária, enumerou explicitamente a competência dos Estados, em seu artigo 155. Verifica-se aqui uma diferença em relação às competências legislativas, qual seja, a União, além de ser detentora da competência expressa, também detém a competência residual.

Segundo RUI AFFONSO, para desenvolver uma nova cultura política e administrativa de negociação e colaboração entre as esferas de governo, necessário potencializar a atribuição constitucional do governo estadual no planejamento e coordenação e prestação de serviços e políticas públicas no âmbito territorial.<sup>68</sup>

#### **2.4. Da competência dos Municípios**

Os municípios brasileiros são extremamente desiguais. Há, por exemplo, em um mesmo Estado, cidades como São Paulo e Borá, que contam com aproximadamente 12 milhões e 836 habitantes, respectivamente<sup>69</sup>.

Contudo, para muitos deles, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o cenário é o de crescente expansão das responsabilidades, ocupando um elevado papel na condução e execução de políticas públicas primordiais à concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

---

<sup>66</sup> Artigo 18, § 4º: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

<sup>67</sup> ALMEIDA, Fernanda Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo, Atlas, 1991, pp. 137-138.

<sup>68</sup> AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **A Federação na Encruzilhada**, artigo publicado na revista Rumos da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil (ano 1, n. 2, mar./abr. 1999). p. 34.

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>. Acessado em: 29.10.15

Isso se deve tanto à ampliação do conceito de interesse local, estabelecido pela constitucional como determinante de atuação dos municípios, bem como pela transferência, por parte dos Estados e da União, de suas atribuições aos entes municipais.

Destacam-se aqui as áreas da educação fundamental, saúde, assistência social, saneamento básico e habitação, como aquelas que vêm passando por esse processo de descentralização para os níveis locais de governo<sup>70</sup>.

Esse maior fortalecimento da estrutura municipal, somado à maior capacidade de arrecadação tributária, seja por tributos próprios ou pelas transferências constitucionais, bem como pelo interesse em acomodar lideranças locais de poder, resultou num grande estímulo à criação de novas unidades político administrativas.

Todavia, a capacidade financeira dos municípios ainda é muito limitada, de modo que muitos continuam dependendo intensamente de recursos provenientes dos Estados e da União, até mesmo para o custeio da máquina administrativa<sup>71</sup>.

Outra forte deficiência municipal se dá no âmbito da capacitação técnica da burocracia local. Segundo MARCELO DE FIGUEIREDO TORRES:

“Um número gigantesco de servidores (3.629.948 da administração direta e 221.930 da administração indireta, totalizando 3.851.878 servidores públicos municipais no Brasil em 2001, de acordo com a pesquisa já citada do IBGE) constitui, em sua grande maioria, recursos humanos desmotivados, mal remunerados, sem treinamento ou profissionalização, sem planos de carreiras, muitas vezes com salários e décimo terceiro atrasados. É cristalino que a essa imensa massa de servidores despreparados não está à altura de prestar serviços complexos, de qualidade e vitais para a população nas áreas de saúde, educação e etc., desprotegendo o cidadão

---

<sup>70</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 54.

<sup>71</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 54.

carente que tanto depende dos serviços gratuitos prestados pelo Estado”<sup>72</sup>

Assim, percebe-se que há, por um lado, municípios que possuem capacidades estruturais de inovar e alargar suas competências de interesse local, assumir gestão de políticas sociais nacionais e estaduais descentralizadas e, por outro lado, municípios de baixa capacidade econômica, de significativa dependência de transferências fiscais<sup>73</sup>.

Nesse sentido, pode-se destacar como fator negativo da descentralização a ausência de instrumentos de cooperação federativa nos planos constitucional e infraconstitucional, enfatizando-se a ausência das leis complementares regulamentadoras do parágrafo único, do artigo 23 da Constituição de 1988, que deveriam fixar as normas de cooperação entre os entes da federação<sup>74</sup>.

No que se refere a sua competência, aos municípios é reconhecido o poder de auto-organização, o que significa reconhecer-lhes poder constituinte, expresso nas suas leis orgânicas, limitadas tanto por princípios da Constituição Federal como da Constituição Estadual, nos termos do artigo 29 da Constituição da República.

Parte de suas competências é explicitada pela Constituição Federal, como por exemplo, a possibilidade de criar distritos (art. 29, IV), instituir guarda municipal para proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º). Outra parte, contudo, é implícita.

Tais competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I da CRFB, que atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, sobre as demais esferas da Federação. Ainda, consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transporte

---

<sup>72</sup> TORRES, Marcelo de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. FGV Editora, 2004, p. 88.

<sup>73</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 13.p. 55.

<sup>74</sup> Apenas a Lei Complementar nº 140 foi editada em regulamentação a esse dispositivo, enquanto que há espaço para diversas leis complementares, cuidando de um ou mais instrumentos de cooperação.

coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras<sup>75</sup>.

## **2.5. Competência comum Material da União, dos Estados-membros e dos Municípios**

Com o objetivo de defender e fomentar certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos os entes federativos. Para tanto, estabeleceu no artigo 23 da Constituição Federal competências, que também figuram como deveres, como a de zelar pela guarda da constituição, das leis, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público, o de proteger o meio ambiente.

Atribuiu, ainda, competências comuns à União e aos Estados-membros, como: cuidar da saúde e da assistência a portadores de deficiência (art. 23, II); proteger o meio ambiente (art. 23, VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII); promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X), dentre outros.

Estas competências comuns deveriam ser regidas por meio de leis complementares, previstas no art. 23, parágrafo único, para garantir de que modo se daria a cooperação e atuação conjunta dos entes<sup>76</sup>.

A finalidade de tal legislação é a de evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios<sup>77</sup>.

Tendo em vista que se objetiva a cooperação federativa, caso haja conflito entre os entes federativos no desempenho das atribuições comuns, há que se utilizar a

---

<sup>75</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 854.

<sup>76</sup> Há como exemplo a Lei Complementar nº 140/11, que fixa normas, nos termos deste parágrafo único, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

<sup>77</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 852.

preponderância de interesses para solucionar o conflito. Muito embora não haja hierarquia entre os entes federativos, existe uma hierarquia de interesses, pela qual os interesses mais amplos (União) devem preferir aos mais restritos (Estados)<sup>78</sup>.

## **2.6. Competência legislativa concorrente**

Além das competências privativas de cada ente federativo e das competências comuns, restaram estabelecidas também as competências legislativas concorrentes.

Nesse caso há um condomínio legislativo, do qual resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas a serem editadas pelos Estados-membros. O artigo 24 da Constituição Federal enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias, como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente, educação, proteção e integração social da pessoa portadora de deficiência, proteção à infância e à juventude, do patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico, assistência jurídica, defensoria pública, dentre outros.

A divisão de tarefas está definida pelos parágrafos do artigo 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais, ou seja, normas não exaustivas, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores<sup>79</sup>.

Os Estados-membros podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar, o que significa preencher as suas lacunas.

Na falta completa de lei federal de caráter geral, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar a regra federal. Opera-se então um bloqueio de competência, uma vez que o estado não poderá mais legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Não há que se falar em preenchimento de lacuna quando os Estados transgridam lei federal já existente.

## **2.7. Competência material comum: a opção pela cooperação intermunicipal e pela gestão compartilhada de políticas públicas por meio dos consórcios públicos**

---

<sup>78</sup>Idem.

<sup>79</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 853.



Conforme abordado anteriormente, o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal não foi devidamente regulamentado pela legislação complementar federal, tal como pretendeu o legislador constituinte derivado.

Todavia, a eficácia limitada desta norma constitucional se restringiria ao parágrafo único do referido artigo, de modo que seus incisos, que são normas definidoras de competência, seriam dotados de eficácia plena, por se tratarem de normas constitucionais orgânicas<sup>80</sup>.

Apesar disso, no ordenamento brasileiro geralmente as competências administrativas acabam sendo limitadas pela competência legislativa. Isto é, os entes federados com reais possibilidades de agir administrativamente são aqueles que detém a competência para legislar<sup>81</sup>.

Por outro lado, a cooperação entre os entes federados, de forma consensual e facultativa, estabelecida por meio de consórcios públicos, é instrumento capaz de contornar as possíveis inconvenientes gerados por tal limitação. Em outras palavras, os consórcios públicos, por se tratar de atos nos quais os próprios entes federados envolvidos estabelecem mecanismos julgados por eles adequados para a perfeita conjugação de esforços comuns, são instrumentos suficientes e capazes de satisfazer as obrigações contidas nos incisos do artigo 23 da Constituição Federal<sup>82</sup>.

Evidente, portanto, que os consórcios públicos são instrumentos para a realização das competências administrativas comuns listadas nos incisos do art. 23, independentemente de lei complementar, inclusive porque tais normas possuem eficácia plena e imediata. O art. 241 autoriza a criação, mediante lei, de consórcios públicos pelos entes federados para a realização de interesses comuns. Além disso, a cooperação intermunicipal e gestão compartilhada de políticas públicas locais tende a favorecer a atuação eficiente e democrática do poder local.

Pode-se distinguir, também, o caráter da cooperação estabelecida pelas normas dos artigos 23, parágrafo único e 241, respectivamente: no primeiro, a lei complementar à qual se refere o parágrafo único seria editada pela União, possuindo natureza

---

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Thiago de. O poder local e o federalismo brasileiro. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2010. pp. 164-165.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 165.

<sup>82</sup> OLIVEIRA, Thiago de. loc. cit. p. 165.

impositiva e obrigatória à atuação dos entes federados; enquanto que no segundo a participação dos entes federados é voluntária em matérias de interesse comum ou correlatos<sup>83</sup>.

Os consórcios públicos correspondem a ajustes administrativos celebrados para a consecução de objetivos de interesse comum de seus partícipes e se caracterizam como negócio jurídico plurilateral, cujo conteúdo consiste na cooperação, visando à descentralização das atividades estatais, a fim de dinamizar a prestação dos serviços.

## 2.8. A questão financeira dos municípios e a alternativa consorcial

As transferências federais foram instituídas como forma de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e, principalmente, os municípios brasileiros. Originou-se na Constituição de 1946 e foi regulamentada a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu os critérios de partilha para promover o federalismo fiscal.

No Brasil, o federalismo fiscal, juntamente com a Constituição de 1988, representou o marco para a descentralização administrativa, financeira e social dos Estados e Municípios. Assim, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>84</sup> é uma das transferências que possui esse caráter descentralizador, tratando-se de uma transferência intergovernamental, constitucional e federal, distribuída com base no critério da composição populacional<sup>85</sup>.

Todavia, a participação dos Municípios na repartição federativa de recursos corresponde a 17,8% das receitas correntes<sup>86</sup>. Se adicionarmos as receitas de capital<sup>87</sup> esta participação cai para 12,2%.

---

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Thiago de. loc. cit. p. 166.

<sup>84</sup> Modalidade de transferência constitucional de recursos financeiros da União para os Municípios, previstos na Constituição Federal no art. 159, inciso I, alínea “b”. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

<sup>85</sup> SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **Dependência Municipal das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios**: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>. Acessado em 28.10.15

<sup>86</sup> Conforme art. 11, §1º da Lei nº 4.320/64, Receitas Correntes são as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros

Os Municípios, por sua vez, dependem fortemente dos recursos que lhes são transferidos, seja por garantia constitucional, seja através de convênios e programas diversos. A participação das transferências chega, em média, a 67,2% do total das receitas municipais. As receitas tributárias representam apenas 17,2%. Mas são valores médios<sup>88</sup>.

As desigualdades entre os Municípios são muito grandes. Os Municípios que possuem menos de 2 mil habitantes recebem 90,5% dos seus recursos provenientes de transferências. Aqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes recebem 89,9%. Para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes a participação das transferências é de 88,4%. E para aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes a proporção é de 87,6%<sup>89</sup>.

Dois são os motivos da baixa capacidade de arrecadação da imensa maioria dos Municípios. Em primeiro lugar, os principais tributos municipais, que são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que representam 82,9% do montante dos tributos municipais, são de base tributária urbana, portanto, apenas uma pequena parcela dos Municípios está em condições de bem arrecadar. Mesmo assim, São Paulo e Rio de Janeiro juntos, só 40,4% dos seus recursos são provenientes de todos os seus impostos, taxas e contribuições. Em segundo lugar, a desigualdade na distribuição da renda das pessoas e o grande número de pobres, faz com que seja relativamente reduzido o número de contribuintes<sup>90</sup>.

Por outro lado, os Municípios de maior porte demográfico apresentam uma mais acentuada dependência das transferências estaduais provenientes do ICMS (do qual repartem 25%) e do IPVA (do qual repartem 50%).

---

recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

<sup>87</sup> Conforme art. 11, §2º da Lei nº 4.320/64, Receitas de Capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

<sup>88</sup> BREMAEKER, François E. J. de. Os municípios e a reforma tributária. Disponível em: [http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documento\\_s/E99E95AB-F74B-7319-A85C9B43AF582A4224032011054647.pdf&i=1452](http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documento_s/E99E95AB-F74B-7319-A85C9B43AF582A4224032011054647.pdf&i=1452). Acessado em 28.10.15

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Id.

De um modo geral, portanto, o orçamento municipal é significativamente dependente das transferências estaduais e federais, seja por força constitucional, seja por algum programa de governo.

O município é a esfera do Estado brasileiro mais próxima do cidadão. Cabe a ele a execução de parcela significativa dos serviços públicos, tais como educação, saúde, saneamento básico, transporte, iluminação pública, dentre outros. É ele quem faz com que esses serviços cheguem às mais distantes regiões do país.

É nesse sentido que a cooperação federativa, em especial aquela feita pelos próprios entes municipais, tem um relevante papel na execução dos serviços e políticas públicas. E é nesse contexto que está inserida a atuação dos consórcios públicos como instrumento de concretização dessa cooperação federativa, como será mais bem abordado no próximo capítulo.

### **3. Os consórcios públicos como instrumentos de materialização do federalismo cooperativo**

O consórcio público é uma das formas mais conhecidas de cooperação entre os entes federativos, em especial os municípios. Tem como principal característica o fato de ser uma cooperação acordada. Pressupõe um ato formal, em que as partes revelam o interesse mútuo de cooperar.

Cumpra observar que se trata de um acordo que não é imposto por determinação legal, mas apenas da união entre entes federativos, que se concretizará por meio de um ato, bilateral ou plurilateral, administrativo.

Poderão, assim, congregarem-se associativamente para combinar e somar os recursos materiais, financeiros e humanos de cada um, no sentido de realizarem ações conjuntas que, se fossem desempenhadas por cada ente público, isoladamente, não ofereceriam a suficiente viabilidade financeira, nem alcançariam os mesmos resultados positivos, com a desejável eficiência. Representam, portanto, um poderoso instrumento com potencial de ensejar amplas possibilidades para municípios, ou mesmo para estados mais carentes de recursos<sup>91</sup>.

Por meio dos consórcios, aumenta-se a capacidade de grupos de entes públicos, inclusive com a presença da União, através de sua significativa participação mediante a transferência de recursos, para solucionarem problemas comuns, sem quebra de sua autonomia constitucionalmente assegurada. O compartilhamento de recursos isoladamente escassos, de máquinas e equipamentos e de pessoal especializado, propicia condições que atinjam resultados que não seriam possíveis a nenhuma unidade isoladamente, na realização de políticas públicas de grande interesse coletivo. Em especial, a congregação de vários municípios em torno de uma realização comum pode representar um maior atrativo para a catalisação de investimentos e de financiamentos, ampliando significativamente seu poder de negociação junto aos governos estaduais e federais.

#### **3.1. História do Consórcios Públicos**

---

<sup>91</sup> BORGES, Alice Gonzales. **Consórcios Públicos, nova sistemática e controle**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, 2006.

O contrato de consórcio público, à época da Constituição Republicana de 1891, era disciplinado nas Constituições dos Estados-membros, que em geral, adotavam dispositivos semelhantes ao da Constituição de São Paulo, de 14 de julho de 1891<sup>92</sup>. Tal Constituição dispunha no artigo 60, *in verbis*:

Art. 60. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomem.

Tem-se, ainda, que a primeira lei a regular o assunto foi a Lei nº 2.844, de 16 de dezembro de 1935, de São Paulo. Tal legislação era referente à Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, estabelecendo em seu artigo 100 que “*os Municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa*”<sup>93</sup>.

Conforme já abordado no presente trabalho, à época os municípios eram apenas unidades da administração do Estado-membro, não figuravam como entes federativos, tal como na Constituição de 1988, de modo que se justificava a aquiescência do Estado para a realização do consórcio.

Com a Constituição de 1937, as associações municipais passaram a ter reconhecida uma personalidade jurídica de direito público. Nos termos do artigo 29 da referida Carta:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.  
Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

---

<sup>92</sup>LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 65.

<sup>93</sup> JÚNIOR, CRETELA apud LOSADA, Paula Ravanelli., loc. cit.

Muito embora tenha estabelecido tal previsão, a Constituição de 1937 está inserida no contexto do Estado Novo, período de excessiva centralização do poder, em que não se viu respeitada a autonomia dos entes federativos, conforme também já foi analisado anteriormente.

Já com o advento da Constituição de 1946, há um grande debate sobre a cooperação federativa, que associou ao Estado o papel de promoção do desenvolvimento regional e nacional, sem, contudo, ter a Carta disposto sobre os consórcios<sup>94</sup>. Nesse contexto, o primeiro exemplo de consórcio público brasileiro foi o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)<sup>95</sup>, uma autarquia interfederativa dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>96</sup>. Outras experiências se seguiram a esse, no Estado de São Paulo<sup>97</sup>.

Já na década de 1970, destaca-se o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), criado em 10 de outubro de 1970, por 25 prefeitos da Região do Vale do Paraíba, com o objetivo de integrar politicamente os municípios daquela localidade. Naquela oportunidade se previa que a região tornar-se-ia o maior corredor industrial do país, a demandar soluções integradas para os problemas comuns. Tal entidade resiste até hoje, congregando 39 municípios, sendo considerada pioneira no Brasil e paradigma para experiências posteriores<sup>98</sup>.

Na década de 1980 o Estado de São Paulo viu um crescente número de consórcios municipais surgirem, dentro do contexto de um Governo Estadual que estimulava a descentralização e o fortalecimento do poder local. Houve a compreensão de que os entes locais poderiam, somando esforços e recursos, vencer dificuldades demasiado grandes para a capacidade de qualquer um deles isoladamente<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup>LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 67.

<sup>95</sup> O BRDE é uma instituição financeira pública de fomento, organizado como autarquia interestadual, que conta com autonomia administrativa e personalidade jurídicas próprias. Como autarquia, com capital partilhado igualmente entre os Estados-membros, seu acervo integra o patrimônio desses estados, que são subsidiariamente responsáveis por suas obrigações.

<sup>96</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op. cit. p. 67.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Id.

<sup>99</sup> Ibidem, p. 68.

Entretanto, para o direito administrativo, os consórcios não passavam de meros acordos de colaboração, de natureza precária, portanto, sem vínculos de permanência ou de cumprimento das obrigações assumidas. Isso se deve também pelo fato de a Carta de 1967 não contemplar a figura do consórcio, mas consentia no ajustamento de convênios entre os municípios<sup>100</sup>.

Nas lições de WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO, os consórcios públicos receberam a denominação de consórcios administrativos, e tiveram o seu valor relativizado, sendo entendidos como meros pactos de colaboração. Por esse entendimento, não constituiriam sequer contratos, não necessitando de serem obrigatoriamente cumpridos e, o mais grave, se entendia que não podiam possuir personalidade jurídica. Tais medidas tinham por objetivo impedir que os consórcios fossem núcleos de poder que pudessem competir com o regime centralizador então implantado<sup>101</sup>.

Mesmo com o término dos governos militares, continuou a existir por parte dos governos uma resistência em conferir aos consórcios intermunicipais substância institucional, efetiva função regional, explícito papel administrativo descentralizador, adequada finalidade de desconcentração burocrática, participação popular e eficácia jurídica duradoura<sup>102</sup>.

A redemocratização se revelou favorável às políticas de cooperação federativa, mas é preciso mais do que abertura política<sup>103</sup> e permissivo jurídico para a construção de

---

<sup>100</sup> Art. 16, parágrafo 4º da Constituição de 1967: Municípios poderão celebrar convênios para realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

<sup>101</sup> RIBEIRO, Wladimir Antônio. A Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos. p. 15. Disponível em: <http://acispar.com.br/Downloads/arquivos/cartilha.pdf>. Acesso em 16.10.15

<sup>102</sup> BARROS, Pedro Motta de apud LOSADA. p. 69.

<sup>103</sup> Nesse sentido, vale lembrar a advertência de PEDRO MOTTA DE BARROS: “para favorecer a cooperação intermunicipal, não basta que haja regime democrático, mas que a razão substantiva na qual ele se assenta seja traduzida em política explícita e resoluta de estímulo à prática em grande escala de cooperação intermunicipal, como compromisso prioritário do Estado, e cuja implantação tem na participação direta dos municípios sua estratégia fundamental.” Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional. p. 26.



alternativas capazes de realizar o ideal de concretização dos direitos fundamentais inscritos na Constituição de 1988<sup>104</sup>.

Justamente por esse cenário favorável, cresceu a demanda por regulamentação do instituto. Assim, as primeiras práticas de consorciamento intermunicipal foram na área da saúde pública, que forneceram elementos para a sua normatização no plano nacional. Em 1990, a Lei. nº 8.080, que instituiu o Sistema Único de Saúde, estabeleceu:

Art. 10. Os Municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

A expressa referência legislativa acerca da possibilidade de constituição de consórcios no âmbito do SUS foi extremamente importante. Uma pesquisa do IBGE, no ano de 2001<sup>105</sup>, revelou que aproximadamente 1.969 dos 5.560 municípios existentes à época possuía algum tipo de arranjo associativo, com a denominação de consórcio, a fim de realizar ações na área de saúde pública<sup>106</sup>.

Se contrapondo aos consórcios então existentes, que buscavam a solução de problemas temáticos, ou seja, de um determinador setor (saúde, educação, meio ambiente, recursos hídricos, transportes e etc.) surge, em 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que nasceu sob a perspectiva de uma concepção mais ampla de integração regional<sup>107</sup>.

Em todo caso, foi na década de 1990, que na esteira da reforma administrativa do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu a aprovação do dispositivo que possibilitou o reconhecimento jurídico-institucional dos consórcios públicos, no bojo da Emenda Constitucional nº 19/1998.

---

<sup>104</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p 69.

<sup>105</sup> BRASIL. Perfil dos Municípios brasileiros: gestão pública. 2001.

<sup>106</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op cit. p. 70.

<sup>107</sup> REIS, Regina Célia dos apud LOSADA, Paula Ravanelli. loc. cit.

### 3.2. A escolha pelos Consórcios Públicos

Num contexto federalista, como o brasileiro, não se poderia deixar de lado uma intensa discussão a respeito da incumbência para a prestação de cada serviço, questão ligada à repartição das competências. Ao mesmo tempo, coloca-se o adjacente problema da atuação coordenada dos entes públicos das diferentes esferas – federal estadual e municipal - e dos instrumentos por meio dos quais se possibilitaria essa coordenação, com finalidade de gerir de modo harmônico as incumbências comuns a esses entes.

Assim, uma das questões que tem sido objeto de preocupação dos administradores públicos em geral é a do desempenho das tarefas constitucionalmente cometidas ao Poder Público conjuntamente por diversos entes da Federação. Trata-se do reconhecimento de que somente uma conjugação de esforços pode ser apta a proporcionar a adequada gestão de determinados serviços, em especial no que se refere aos pequenos municípios<sup>108</sup>.

Conforme analisado no capítulo anterior, o pacto federativo brasileiro descentralizou as competências administrativas para o âmbito dos municípios, que, por sua vez, não possuem dotação orçamentária própria que seja suficiente para arcar com todos os custos administrativos. Em outras palavras, os municípios brasileiros possuem muitas obrigações e pouca verba para realiza-las, havendo grande dependência de transferências constitucionais, que mesmo assim, muitas vezes, só ajudam o custeio da máquina pública municipal.

Além disso, há a questão da baixa qualificação técnica e profissional dos servidores públicos municipais, o que dificulta um acréscimo de eficiência na prestação daqueles serviços públicos e execução de políticas públicas no âmbito local<sup>109</sup>.

Nesse sentido, conclui-se que a cooperação federativa é princípio capaz de reduzir o impacto dessas deficiências municipais, cabendo verificar qual instrumento é capaz de melhor conciliar os interesses dos diversos entes federativos na execução conjunta de serviços. Nesse contexto, emergem os consórcios públicos como instrumento adequado a esse fim.

---

<sup>108</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os Consórcios Públicos no Direito Brasileiro**. Dissertação de Mestrado. 2009.

<sup>109</sup> TORRES, Marcelo de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. FGV Editora, 2004, p. 88.

Os consórcios públicos são instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os consórcios podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região.

Alguns municípios, devido à carência de recursos, não teriam condições financeiras de reformarem e equiparem seus hospitais, montar centros especializados para atender a demanda da população com eficiência ou ainda implantar um aterro sanitário que atenda as exigências legais. O que facilita a efetivação dessas ações é a possibilidade de consórcio público<sup>110</sup>.

Por meio do consórcio público os entes da Federação podem estabelecer o planejamento regional estratégico, mapear demandas e eleger prioridades regionais na busca do desenvolvimento regional.

### **3.2.1. O aspecto econômico**

A maioria dos municípios brasileiros não tem capacidade financeira e não dispõe de recursos técnicos suficientes, incluindo pessoal especializado, para a gestão plena, direta e individualizada de alguns dos serviços públicos de sua competência constitucional. Por serem de pequeno porte e/ou por estarem localizados em regiões mais pobres, em geral também não têm escala adequada para a viabilização e sustentação econômica desses serviços, sob qualquer forma de prestação individualizada dos mesmos.

É neste cenário que a gestão associada surge como alternativa inovadora e solução institucional para a integração regional da organização e da gestão dos serviços por meio de consórcios públicos dos municípios envolvidos. Essa solução respeita a autonomia constitucional dos municípios e, ao mesmo tempo, permite que eles se juntem para dar escala suficiente para a viabilização e sustentabilidade da prestação dos serviços de suas competências.

No campo gerencial, os consórcios agilizam a execução de projetos, barateiam custos e atendem mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais; são

---

<sup>110</sup> CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Domésticos**: um estudo de caso. Lajeado. 2013.

instrumentos de descentralização de recursos técnicos e financeiros; garantem maior cooperação, maior descentralização e mais prestígio para os municípios; garantem ganhos de escala, melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios; permitem alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos; contribuem para a transparência das ações das esferas de poder envolvidas e para a racionalização e otimização na aplicação dos recursos públicos<sup>111</sup>.

### 3.2.2. O aspecto jurídico

Os municípios, por meio dos consórcios públicos, podem realizar a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, incluindo as atividades de planejamento, fiscalização, execução e regulação. Assim, o consórcio público é um instrumento jurídico que permite a gestão associada de serviços públicos, visando ao desenvolvimento integrado e articulado da região, à eficiência na prestação de serviços aos cidadãos e à racionalização da estrutura administrativa<sup>112</sup>.

O consórcio público constitui-se em função de necessidades comuns a mais de um ente da federação. Há sempre uma motivação concreta em que a cooperação entre os entes federados é necessária para melhor resolver determinada demanda. Isoladamente, um ente federado, seja ele Município, Estado, Distrito Federal ou mesmo a União podem ter dificuldades de assegurar a melhor solução para problemas complexos, cuja solução envolve múltiplos esforços, comprometimento de vários atores e articulação permanente entre eles.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, ao disciplinar os consórcios públicos, garantiu a eles a segurança jurídica necessária para funcionar como um elemento estratégico na promoção do desenvolvimento regional. Representam também um importante espaço de diálogo e fortalecimento das relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e a gestão associada

---

<sup>111</sup> **Manual de Consórcios Públicos**. Secretária de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt18.pdf>. Acessado em: 29. 10. 15.

<sup>112</sup> GARCIA, Viviane Macedo; REIS, Márcio Carneiro dos. **Consórcios públicos e federalismo brasileiro: a experiência do CODAP Alto-Paraopeba/MG**.

ou compartilhada dos serviços públicos. Por meio do consórcio público, os municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recurso e realizar a gestão dos contratos e convênios<sup>113</sup>.

O termo consórcio administrativo é usualmente empregado para designar os agrupamentos sem personalidade jurídica entre pessoas públicas de mesma espécie, com a finalidade de praticar ações para a consecução de objetivos comuns das entidades associadas<sup>114</sup>. Para HELY LOPES MEIRELLES, “consórcios administrativos são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.<sup>115</sup>

A doutrina estabeleceu, assim, um vasto consenso no sentido de que consórcios administrativos se trata de acordos entre pessoas públicas para a consecução de objetivos comuns. Desse modo, se distinguiria dos convênios administrativos, que poderiam ser firmados por entidades públicas de diferentes níveis, ou entre estas e organizações particulares, sempre com a mesma finalidade.

A semelhança entre convênios e consórcios é grande, mas o convênio se celebra entre uma entidade pública e outra entidade pública, de natureza diversa, ou outra entidade privada sem finalidade lucrativa. E o consórcio é sempre entidades da mesma natureza: entes federativos<sup>116</sup>. Por sua vez, a expressão consórcio público, com a promulgação da Lei nº 11.107/05, passou a designar o pacto de cooperação celebrado por unidades federativas de qualquer espécie, inclusive de níveis diferentes<sup>117</sup>.

Nesses termos, o consórcio pode ser o consórcio administrativo, que é apenas um pacto de colaboração, sem personalidade jurídica; ou consórcio público, que dá origem a nova pessoa jurídica, na forma da Lei nº 11.107/05. Este, por sua vez, pode

---

<sup>113</sup> BATISTA apud CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Domésticos: um estudo de caso**. Lajeado. 2013.

<sup>114</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p 79.

<sup>115</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. pp. 308-309.

<sup>116</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. p. 183.

<sup>117</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. op. cit. pp. 80-81.

assumir uma personalidade jurídica de direito público – associação pública – ou de direito privado<sup>118</sup>.

Nesse sentido, a Lei 11.107/05 atribui personalidade jurídica aos consórcios públicos (artigos 1º, §1º e 6º). Tal personalidade jurídica se configura como associação, podendo esta ser de direito público ou de direito privado. Quando criado com personalidade de direito público, o consórcio público se apresenta como associação pública, nova pessoa de direito público interno criada por alteração do art. 41, inciso IV, do Código Civil<sup>119</sup>.

Ora, o art. 37, inciso XIX, da Constituição, determina que somente por lei específica poderá ser criada autarquia, e, como a alteração do art. 41, do Código Civil promovida pela Lei 11.107/05, a associação pública foi incluída entre as autarquias. Assim, o art. 6º da Lei 11.107/05 dispõe que o consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público, como associação pública, mediante a vigência da lei de ratificação do protocolo de intenções.

Dispõe ainda a Lei 11.107/05, em seu art. 4º, inciso IV, que o consórcio público será associação pública, ou “*pessoa de direito privado sem fins econômicos*”; e, no art. 6º, inciso II, que os consórcios com personalidade de direito privado devem atender, para sua constituição, “*aos requisitos da legislação civil*”, que serão, na previsão do art. 15, já citado, para os consórcios públicos em geral, os referentes às associações civis. Vale observar que, segundo a lei, tais consórcios de direito privado observarão “*as normas de direito público, no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT*” (art. 6º, § 2º).

Ainda, no convênio, as relações jurídicas com terceiros são efetivadas em nome de um dos entes signatários, e não em nome do próprio convênio, uma vez que este não pode ser sujeito de direitos e obrigações. Logo, apenas o signatário que contratou em nome próprio poderia ser responsabilizado. Já o consórcio público responde por si, vez que adquire personalidade jurídica e, portanto, se obriga em nome próprio, por conta

---

<sup>118</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 81.

<sup>119</sup> Art. 41 – São pessoas jurídicas de direito público interno:  
IV- as autarquias, inclusive as associações públicas.

própria, e, subsidiariamente, implica responsabilidade dos consorciados, por não estar prevista qualquer forma de responsabilidade limitada.

Por apresentar tais características, os consórcios se apresentam como melhores instrumentos para favorecer o planejamento, regulação e prestação de serviços que, por diversas vezes, transcendem a esfera de atuação de um único ente federativo<sup>120</sup>.

### **3.2.3. Os benefícios que podem ser alcançados pela constituição de um consórcio público**

Com o advento da Constituição de 1988, tanto os governos federal, estaduais e municipais passaram a ser responsáveis pela execução de serviços públicos. Cada qual com sua autonomia, estabelece o modo como tais serviços serão prestados. Entretanto, nem sempre há a plena capacidade para executar tais serviços de modo satisfatório.

Conforme já abordado, o consórcio público é instrumento de cooperação federativa cabível a todos os entes federativos. Todavia, no nível municipal as dificuldades mencionadas são ainda maiores, de modo que o potencial para a cooperação federativa também se intensifica.

Superados os pressupostos fundamentais e necessários para a constituição dos consórcios públicos, tais como a existência de interesses comuns entre os municípios, a disposição para cooperar por parte dos prefeitos, a proximidade física das sedes municipais, dentre outros, estes se encontram em condições de apresentar vantagens para todos os consorciados<sup>121</sup>.

Do ponto de vista da ação dos governos municipais envolvidos podemos destacar cinco tipos de resultados positivos<sup>122</sup>:

- a) Aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o

---

<sup>120</sup> PRADO, Lucas Navarro. Aspectos Seleccionados da Lei de Consórcios Públicos. 2005. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=22](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=22). Acessado em:30.10.2015.

<sup>121</sup> CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Domésticos: um estudo de caso**. Lajeado. 2013. p. 156.

<sup>122</sup> Ibidem, p. 157.

alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios;

b) Maior eficácia do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados;

c) Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso de aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional;

d) O aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas, ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal;

e) Aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Em relação à Administração pública direta, apresentam as seguintes vantagens<sup>123</sup>:

---

<sup>123</sup> Manual de Consórcios Públicos. Secretária de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt18.pdf>. Acessado em: 29. 10. 15.



- a) Celebrar contrato de gestão, contrato de programa ou termo de parceria, respeitados, no último caso, os critérios e disposições da legislação federal aplicável;
- b) Licitar serviços e obras públicas visando à implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados, desde que aprovado pela Assembleia Geral;
- c) Dispor de maiores valores nos limites de adoção das modalidades de licitação previstas no art. 23 da Lei 8.666/93. Os valores são contados em dobro quando o Consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou em triplo, se formado por um número acima de três (03) consorciados;
- d) Firmar convênios, contratos e acordos;
- e) Receber auxílio, contribuição ou subvenção;
- f) Celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos;
- g) Gozar de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos;
- h) Ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação.

Os maiores benefícios, portanto, estão na natureza da pessoa jurídica, cuja principal característica é possibilitar a ação cooperada, compartilhada e efetiva entre os entes federados.

### **3.3. Fundamentos Constitucional e Legal**

Em 1995, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995, sugerindo a modificação do Capítulo da Administração Pública, o acréscimo de normas às Disposições Constitucionais Gerais e o estabelecimento de disposições de transição. O projeto – posteriormente aprovado nos termos da Emenda Constitucional nº 19/98 – consubstanciou a denominada Reforma Administrativa do Estado<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p.71.

Nesse contexto, a EC 19/98 trouxe nova redação ao texto constitucional, em seu artigo 241, que passou a estabelecer:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Parece lícito concluir, em princípio, que tais entidades (consórcios públicos) não dependem de regulamentação federal para a sua instituição e funcionamento. De fato, a competência das pessoas estatais para a celebração de consórcios decorre do próprio princípio federativo, que pressupõe a autonomia dos entes federativos<sup>125</sup>.

Entretanto, a partir da constitucionalização da matéria, com a EC 19/98, surge a necessidade de se regulamentar o dispositivo, vez que a Emenda, por si só, não altera a realidade dos consórcios já existentes, tampouco estimula a criação de novos.

A possibilidade de se dotar os consórcios públicos de um arcabouço legal constituía reivindicação antiga dos municípios que já se organizavam sob o modelo consorcial<sup>126</sup>, diante da precariedade institucional e as dificuldades para a obtenção de recursos externos.

Contudo, o comando constitucional, por si só, não alterou a realidade dos consórcios existentes, pelo simples fato de ele ser autorizativo de situações que prescindiam de licença para se constituir regularmente. A norma do art. 241, por um lado, reconhece os consórcios como instituições públicas, e por outro lado, consubstancia regra de competência para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham sobre o tema, isto é, uma competência legislativa comum a todos os entes federados para que regulamentem a criação, permanência e o funcionamento das entidades<sup>127</sup>. Nessa seara, resta atendida a aspiração de se obter respaldo jurídico-institucional à organização de consórcios, pela possibilidade que se

---

<sup>125</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, pp. 73-74.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 75.

confere à União de regulamentar o mecanismo, para, inclusive, reconhecê-los como pessoas jurídicas de direito público.

Outrossim, uma vez aprovada a Emenda Constitucional nº 19/98, restou necessária, ainda, a regulamentação do novo texto constitucional no âmbito da legislação ordinária. Nesse contexto é promulgada a Lei nº 11.107/2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”, com o objetivo de regulamentar o artigo 241 da CRFB.

Essa lei não gera uma obrigação de adequação daqueles consórcios já estabelecidos, nem impõe sua normatização a novas associações, visto que nem mesmo exclui a possibilidade de agremiação consorcial despersonalizada. É, portanto, uma lei que permite a adesão voluntária ao seu regramento<sup>128</sup>.

Confira-se o que dispõe o artigo 19, da Lei nº 11.107/05:

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Portanto, a Lei de Consórcios Públicos é somente mais uma das formas pelas quais os entes federativos podem estabelecer uma cooperação.

### **3.3.1. Competência para a edição da Norma Geral**

Dispõe o art. 241 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19/98, que a União, os Estados e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios e os convênios de cooperação entre os entes federados.

Surgiu um entendimento, entre alguns juristas, de que tal matéria haveria de ser disciplinada pela lei de cada ente federado, em observância à sua autonomia constitucionalmente assegurada. Entretanto, evidentemente, o disciplinamento diferente de tais vínculos de cooperação pelos diversos entes federados, sem nenhuma coordenada comum, sem nenhuma linha de coerência não alcançaria resultados

---

<sup>128</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 78.

pretendidos pelo texto constitucional em comento, o qual visa regular a gestão associada dos diversos entes federados, em torno de objetivos comuns de interesse público<sup>129</sup>.

Apesar dessa ressalva, é possível afirmar, com segurança, que a competência para a regulamentação do art. 241 da CRFB é da União, a despeito da supracitada argumentação no sentido de respeito à autonomia dos entes federativos. Caso a atribuição de competência operada pelo artigo 241 se restringisse a mera autorização, o dispositivo restaria inútil, pois essa atribuição já decorre da autonomia federativa de cada pessoa política<sup>130</sup>.

O que a Lei nº 11.107/05 pretende, em seu conteúdo, é regular a aplicação do texto constitucional por todas as unidades da Federação, com o caráter de lei nacional, no que diz respeito à constituição dos consórcios públicos, bem como à celebração de convênios de cooperação entre entes federados. Estabelece, assim, um supraordenamento da composição de competências desses entes da Federação, em plano abrangente e nacional<sup>131</sup>. Por outro lado, da inarredável competência de cada ente de direito público, é a decisão de participar, ou não, de tais ajustes, com a definição de seus objetivos e a estipulação de suas condições<sup>132</sup>.

Como ensina o professor JOSÉ DOS SANTOS DE CARVALHO FILHO: “tal competência – insista-se – só é privativa no que tange à edição de normas gerais, de modo que a Estados, Distrito Federal e Municípios caberá disciplinar a matéria por meio de normas específicas dentro do âmbito de suas competências. Para reafirmar semelhante conclusão, o art. 241 da Lei Maior prevê que todos os entes federativos deverão disciplinar por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação”<sup>133</sup>.

Nesse ponto, cuidou bem a Lei 11.107/05 de preservar a autonomia constitucional de cada um dos entes federados, sobretudo nos seguintes aspectos: para

---

<sup>129</sup> BORGES, Alice Gonzales. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. Salvador, **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, 2006.

<sup>130</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 87.

<sup>131</sup> BORGES, Alice Gonzales. op. cit. loc. cit.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2009. p. 14.

determinar os objetivos dos consórcios (art. 2º); para subscrever previamente, através de seus chefes do Executivo, um protocolo de intenções (art. 3º); para ratificar, ou não, através de seus corpos legislativos, o disposto no protocolo de intenções, de modo total ou parcial (art. 5º); para consignar, em sua própria lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para arcar com as despesas de sua responsabilidade (art. 8, §5º); para manter contabilidade própria dos elementos econômicos e das atividades dos projetos atendidos; para decidir sobre sua retirada do consórcio; para ratificar, por seus corpos legislativos, a alteração ou a extinção do consórcio; para submeter-se à fiscalização contábil, operacional e patrimonial de cada Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu Chefe do Poder Executivo, conforme o caso (art. 9º, parágrafo único)<sup>134</sup>.

Como adverte FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO: “não pode o intérprete da Constituição dar à norma constitucional um sentido tal que ela apenas sirva a consagrar o que, na praxe administrativa, já era remansoso. Não se justificaria uma emenda constitucional apenas para autorizar aquilo que já se fazia”<sup>135</sup>.

O preceito contido no artigo 241 da CRFB constitui norma de promoção da cooperação interfederativa<sup>136</sup>. O princípio cooperativo não admite ações descoordenadas. Ao contrário, exige o afinamento entre os diversos atores envolvidos no processo de articulação política. Assim, essa coerência somente pode ser atingida por meio de uma regulamentação realizada por um ente federativo mais abrangente, no caso, a União.

Mas isso não retira das esferas intermediárias e locais a capacidade de também legislarem sobre o tema, desde que respeitadas as normas de caráter mais amplo já estabelecidas pela União<sup>137</sup>. Conclui-se, pois, que se trata de competência legislativa

---

<sup>134</sup> BORGES, Alice Gonzales. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. Salvador, Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, 2006.

<sup>135</sup> MARQUES NETO. Parecer. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzevedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf). Visualizado em: 19.10.2015.

<sup>136</sup> LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 87.

<sup>137</sup> BORGES, Alice Gonzales. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. Salvador, Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, 2006.

comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, inferida a partir da compreensão do próprio artigo 241.

### 3.3.2. Constituição do Consórcio Público

Prevê o artigo 3º da Lei de Consórcios Públicos que “*o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções*”. Verifica-se aqui um compromisso político formalizado que, ratificado por meio de lei pelos entes federativos participantes, se converte em contrato para a instituição de pessoa jurídica estatal.

O protocolo não possui natureza jurídica de contrato preliminar nos moldes do direito civil, pois não vincula as partes à celebração do contrato definitivo<sup>138</sup>. Inclusive, o protocolo não possui autonomia em relação ao contrato de constituição do consórcio, já que é desprovido de valor jurídico em relação ao partícipe que não o houver ratificado, por meio do legislativo.

O protocolo deve incluir, portanto, em conformidade com o artigo 4º da Lei regulamentadora, cláusulas que contenham: (i) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcios; (ii) a identificação dos entes da federação consorciados; (iii) a indicação da área de atuação do consórcio; (iv) o enquadramento do consórcio público como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; (v) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a entidade a representar os consorciados perante outras esferas de governo; (vi) as normas de convocação e de funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, a aprovação e a modificação dos estatutos do consórcio público; (vii) a previsão de que a assembleia geral é instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; (viii) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio, que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de uma das pessoas políticas consorciadas; (ix) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (x) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de

---

<sup>138</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva apud LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 88.

parceria; (xi) o direito de qualquer dos contratante, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público; (xii) a definição do número de votos atribuídos a cada consorciado na assembleia geral, sendo assegurado no mínimo um voto para cada partícipe; (xiii) a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: (a) as competências cujo exercício se transfere ao consórcio público; (b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; (c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; (d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos consorciados; e (e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Por força do artigo 5º, §4º da Lei de consórcios, na hipótese de inexistência do instrumento prévio, todos os partícipes deverão regulamentar, em legislação própria, de modo concertado, as condições que o normativo federal determina que constem do protocolo de intenções, conforme descritas acima. Poderá, ainda, estabelecer o número mínimo de adesões necessárias à constituição do consórcio, sendo certo que também a ratificação poderá dar-se com reserva que, aceita nos termos do instrumento prévio, implicará consorciamento parcial ou condicional (art. 5º, §2º). A ratificação realizada após dois anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembleia geral do consórcio público (art. 5º, §3º).

O protocolo de intenções deverá também ser publicado na imprensa oficial de cada um dos entes federativos que subscrevem o documento, conforme art. 4º, §5º.

Em seguida, será convocada assembleia geral do consórcio público, composta pelos chefes dos Executivos de cada uma das pessoas estatais partícipes, tendo em vista a elaboração e aprovação dos estatutos da entidade, os quais, em se tratando de pessoa de direito privado, deverão ser levados ao correspondente registro.

A constituição do consórcio público, portanto, obedece a três etapas: a preparação e a assinatura do protocolo de intenções, a sua ratificação mediante leis dos entes consorciados, e a elaboração, aprovação e registro, se o caso, pela assembleia geral, dos estatutos da entidade.

### 3.4. Objetivos e hipóteses de cabimento

Pode-se distinguir os objetivos dos consórcios públicos entre específicos e gerais.

No que se refere aos objetivos específicos, a legislação federal dispõe genericamente que compete aos entes da federação que houverem celebrado o ajuste a determinação de seus objetivos. Isto é, cabe aos entes consorciados o estabelecimento do objetivo específico deste ou daquele consórcio.

Por outro lado, quanto aos objetivos gerais, é possível extraí-los já no texto constitucional, ou seja, a gestão associada de serviços públicos e transferência de serviços, esta acompanhada, quando necessário, de transferência de pessoal, encargos e bens indispensáveis à execução do serviço transferido<sup>139</sup>.

O ordenamento constitucional trata em caráter genérico os fins a que devem destinar-se os consórcios públicos. Por essa razão que o art. 2º da Lei nº 11.107/05 só pode mesmo referir-se a este ou aquele objetivo que se configure como alvo de um determinado consórcio<sup>140</sup>. Ademais, os consórcios, quanto aos seus objetivos podem ser classificados entre consórcios de objetivo singular – aqueles que alvejam um único objetivo específico – e consórcios de objetivo plural – aqueles em que os pactuantes estabelecem mais de um objetivo específico<sup>141</sup>.

Outrossim, o Decreto nº 6.017/07, que regulamenta e estabelece normas para execução da Lei nº 11.107/05, dispõe de um rol não taxativo de objetivos específicos que podem ser atribuídos aos consórcios públicos. Em seu artigo 3º, I, encontra-se a possibilidade de consórcio para gestão associada de serviços públicos, que na visão de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO “cuida-se do principal alvo dos consórcios públicos e resulta, sem dúvida, da necessidade de se tornar efetivo o pacto cooperativo dos entes da federação”<sup>142</sup>. Tal gestão pode implicar várias de suas etapas, desde o planejamento até a sua execução.

---

<sup>139</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2009. p. 47.

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> Idem.

<sup>142</sup> Ibidem, p. 48



Outro objetivo específico é a prestação de serviços de obras e fornecimento de bens, previsto no art. 3º, II. Aqui ocorre uma ampliação da previsão anterior, incluindo atividades que beneficiam diretamente o ente consorciado e só reflexamente os indivíduos, como é o caso do fornecimento de bens.

Com a finalidade de gestão, de manutenção, de informativa, de pessoal técnico e de procedimento de licitação e de admissão do pessoal, permite-se a cooperação para compartilhamento de instrumentos (art. 3º, III). Nessa hipótese são abordadas atividades de caráter interno, que produzem benefícios diretos ao ente público, são os serviços administrativos, como por exemplo, o compartilhamento de programas de informática. Possibilita-se, ainda, a cooperação objetivando a produção de informações ou de estudos técnicos, conforme art. 3º, IV.

Outro objetivo é a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres (art. 3º, V). Essa finalidade é condizente com o art. 23, V, da CRFB<sup>143</sup>. Merece destaque essa se trata de uma relevante cooperação, principalmente, se envolver municípios pequenos, onde costumeiramente a qualificação profissional dos servidores públicos é menor, conforme já visto no primeiro capítulo deste trabalho.

São também hipóteses previstas no decreto regulamentador a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (art. 3º, VI) e o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas (art. 3º, VII).

Mais um objetivo específico previsto é o apoio de fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados (art. 3º, VIII), que já encontraria amparo no inciso IV<sup>144</sup>, que se refere à produção de informações e de estudos técnicos. Trata-se de objetivo específico a gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum, previsto no art. 3º IX.

O art. 3º, X, prevê como objeto o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes federativos que integram o consórcio. Cabe destacar que o foco não é transmitir a

---

<sup>143</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 51.

possibilidade de instituir disciplina reguladora, eis que esta é privativa de cada ente federativo e, portanto irrenunciável. O que se pretende é a realização de consórcio para planejar e gerir serviços e recursos inerentes à previdência social. Ou seja, trata-se de atividade tipicamente de administração<sup>145</sup>. Outro objetivo específico é o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário (art. 3º, XI).

Disciplina o art. 3º, XII do citado decreto, as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico e regional. Aqui se abarca não apenas o desenvolvimento urbano, matéria típica do direito urbanístico, mas também o desenvolvimento socioeconômico e regional. Os entes federativos podem associar-se para qualquer desses fatores que reflitam interesses comuns. Frise-se, novamente, que esse rol não é exaustivo, até porque seria impossível determinar todas as hipóteses de cooperação entre os entes federativos.

### **3.5. Análise da constituição de consórcios públicos intermunicipais no âmbito da saúde no Brasil**

Esse tópico tem por objetivo mostrar a situação da constituição de consórcios públicos intermunicipais no Brasil, nos últimos anos, destacando as áreas de saúde, considerada uma das áreas de maior ocorrência exitosa dessa prática, inclusive pelos princípios do Sistema Único de Saúde - SUS.

A partir da base de dados Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009<sup>146</sup> acerca das informações municipais verifica-se resumidamente na tabela a seguir o quadro geral no que tange à constituição desses arranjos no Brasil no ano de 2009.

---

<sup>145</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>146</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acessado em: 30.10.2015

**Tabela 1: Municípios, total e com existência de Consórcio Público Intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2009.**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
<b>Brasil</b>	<b>847</b>	<b>159</b>	<b>398</b>	<b>336</b>	<b>450</b>	<b>170</b>	<b>207</b>	<b>2 323</b>	<b>974</b>
Até 5 000	157	19	72	43	83	26	28	641	139
De 5 001 a 10 000	159	33	72	65	99	33	43	600	204
De 10 001 a 20 000	183	37	102	91	103	38	48	531	233
De 20 001 a 50 000	211	34	92	85	95	49	43	355	234
De 50 001 a 100 000	68	15	26	31	39	8	18	116	82
De 100 001 a 500 000	61	18	25	19	27	13	20	73	67
Mais de 500 000	8	3	9	2	4	3	7	7	15

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Importa ressaltar que muitos municípios em geral fazem parte de mais de um tipo ou modalidade de consórcio público intermunicipal, o que pode dificultar um pouco a exata identificação da magnitude desse fenômeno. Ainda assim, é possível aferir que no caso brasileiro as áreas de maior ocorrência de consórcio público intermunicipal são as de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano<sup>147</sup>.

Observa-se, ainda, que quanto à densidade populacional onde se localizam, ou seja, a classe de tamanho populacional de cada cidade destaca-se a concentração espacial nas cidades cuja população varia entre 5.000 e 50.000 habitantes. São nessas localidades onde os benefícios do consórcio público mais podem ser observados (além, é claro, entre os municípios pertencentes a regiões metropolitanas, onde os CPI podem assumir caráter fundamental na implantação de políticas públicas, sobretudo, nas áreas do desenvolvimento urbano, emprego, transportes, meio ambiente e saúde).

É necessário também observarmos como os consórcios públicos intermunicipais se distribuem geograficamente pelo país.

A tabela 2 a seguir mostra a distribuição por região.

<sup>147</sup>PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Articulação Intergovernamental: O Caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil.** Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acessado em: 30.10.2015.

**Tabela 2: Municípios, total e com existência de Consórcio Público Intermunicipal segundo as Grandes Regiões brasileiras em 2009.**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2.323	974
Norte	67	10	35	35	17	26	21	59	50
Nordeste	162	33	92	76	45	40	25	262	196
Sudeste	333	60	125	122	245	59	95	1.007	364
Sul	198	45	120	82	123	34	33	837	259
Centro-Oeste	87	11	26	21	20	11	33	158	105

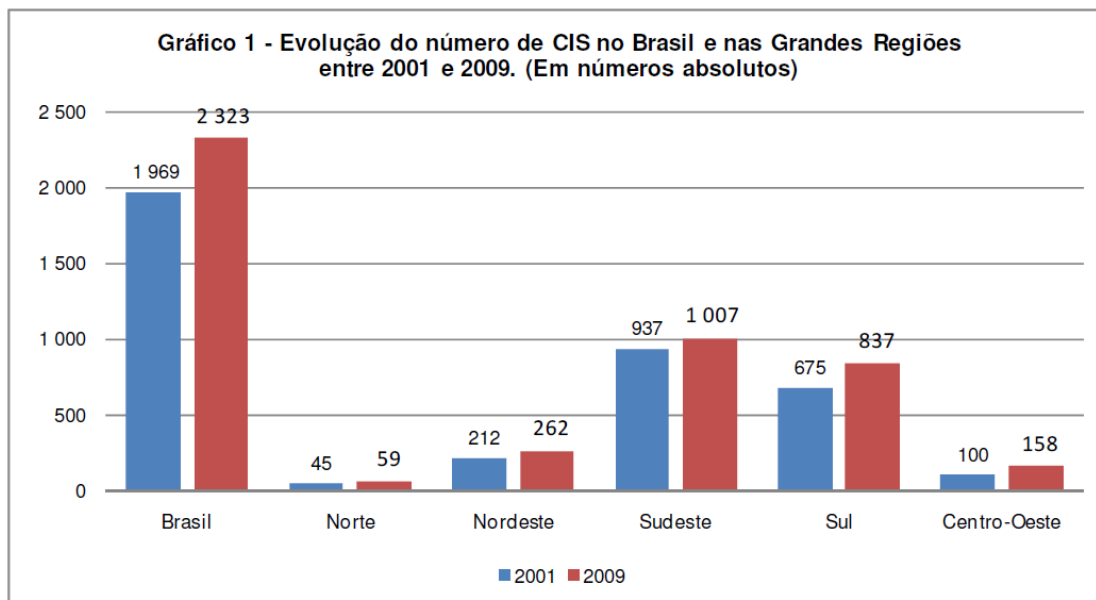
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Pode-se notar uma concentração nas regiões mais desenvolvidas Sul e Sudeste do país. As regiões Sul e Sudeste, que contam com aproximadamente 51% dos municípios do Brasil, concentram 80,5% dos CPI existentes no Brasil na área da saúde, 67,6% na área do saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos, 60% na área de desenvolvimento urbano, e 60% na área de meio ambiente, apenas a título de ilustração. Logicamente que esse fato vem de encontro ao fato de estar nessas regiões a maior parte da população brasileira, bem como serem as regiões mais densamente institucionalizadas, o que cria um ambiente propício à existência de consórcios públicos intermunicipais<sup>148</sup>.

A saúde consiste em uma área onde o consorciamento intermunicipal mais têm se destacado no Brasil nos últimos anos. Trata-se de um campo onde os benefícios ganhos com a união entre entes municipais próximos se explicitam de maneira mais proeminente. Isso deve-se em grande medida ao fato de ser a saúde uma área onde os custos financeiros de se manter uma estrutura básica mínima com postos de atendimento, um hospital capacitado a atendimentos mais essenciais além de médicos, enfermeiros e demais funcionários, são bastante expressivos, sobretudo para pequenos municípios cuja sustentação financeira em grande medida depende diretamente de repasses dos governos estaduais e federal.

<sup>148</sup>PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Articulação Intergovernamental: O Caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20-%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acessado em: 30.10.2015.

O gráfico abaixo nos mostra a evolução entre os anos de 2001 e 2009, do número de consórcios públicos intermunicipais<sup>149</sup> no Brasil e nas diferentes regiões brasileiras assim vejamos.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

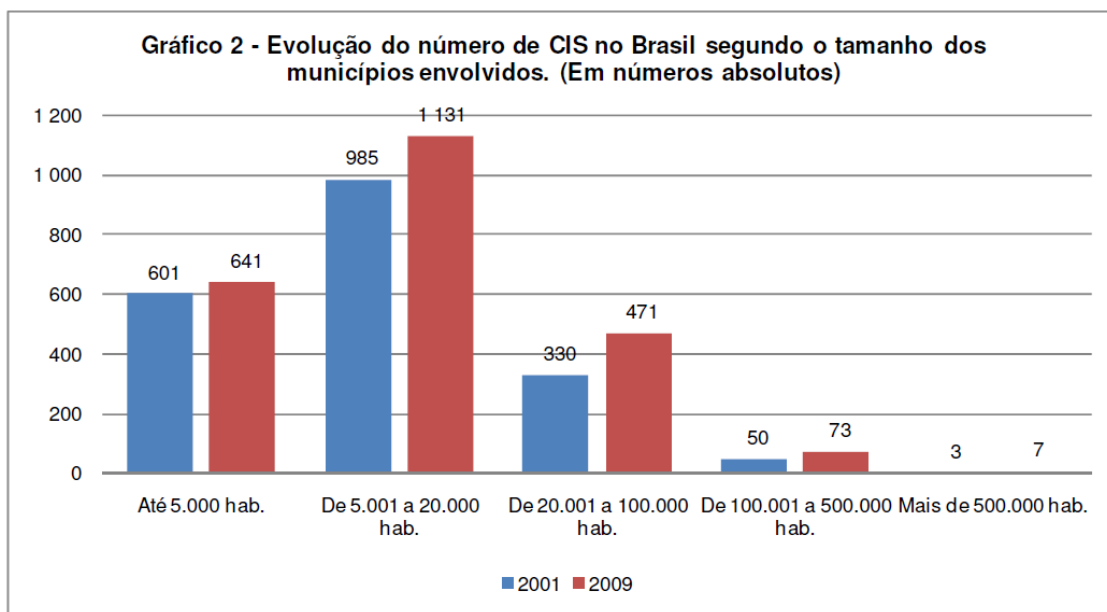
Verifica-se pelo gráfico acima que há no Brasil um crescimento bastante acentuado na consolidação dos consórcios públicos intermunicipais, que saltam de 1.969 em 2001, para 2.323 em 2009, um crescimento de aproximadamente 18%. Deve-se, destacar que, em 2009 o Brasil continha 5.565 municípios.

Constata-se, ainda, que as regiões sudeste e sul, representam as áreas onde os tais consórcios são os mais atuantes, representando juntas 80% aproximadamente do total de consórcios existentes no Brasil. Esse fato pode ser explicado, em certa medida, pelo elevado número de municípios que concentram essas duas regiões, além de serem as regiões mais desenvolvidas economicamente do país, o que as capacita a ter uma institucionalidade mais elevada que as demais, favorecendo a formação de consórcios públicos<sup>150</sup>.

<sup>149</sup> No gráfico os Consórcios Públicos Intermunicipais na Saúde estão identificados pela sigla “CIS”.

<sup>150</sup> PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Articulação Intergovernamental: O Caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20-%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acessado em: 30.10.2015.

Outra variável relevante no tocante aos consórcios públicos na área da saúde refere-se à ocorrência desses arranjos institucionais segundo o tamanho dos municípios participantes. Note-se no gráfico abaixo, a grande maioria dos consórcios ocorre entre municípios cuja população é de no máximo 20.000 habitantes. Essa faixa de tamanho populacional representa 76% aproximadamente dos CIS existentes no ano de 2009.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Nota-se que os municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes representavam, em 2009, 20% aproximadamente do total de consórcios intermunicipais na área da saúde no Brasil, e, por fim, os municípios com população superior a 100.000 habitantes respondiam por aproximadamente 3,5% para o mesmo ano.

Esse fato ilustra que a prática do consorciamento intermunicipal é mais aceita pelos pequenos municípios, fato esperado, uma vez que são nessas localidades que se apresentam as maiores dificuldades financeiras no atendimento satisfatório no campo da saúde pública, corroborando a argumentação do presente trabalho.

De forma semelhante confira-se o comportamento da ocorrência dos consórcios intermunicipais no âmbito da saúde pelo tamanho da população dos municípios envolvidos, segundo as diferentes regiões brasileiras.

**Tabela 3: Evolução dos CIS no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre 2005 e 2009.**

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	34	59	195	262	880	1.007	656	837	141	158
Até 5.000 hab.	-	7	43	47	247	244	244	298	54	45
De 5.001 a 20.000 hab.	16	22	102	133	422	508	294	393	60	75
De 20.001 a 100.000 hab.	14	24	48	77	175	208	99	126	25	36
De 100.001 a 500.000 hab.	3	6	2	5	34	40	18	20	2	2
Mais de 500.000 hab.	1	-	-	-	2	7	1	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Pelos dados apresentados acima, pode-se constatar que se mantém um padrão de concentração nas regiões sudeste e sul do Brasil. Contudo, percebe-se que há nessas regiões uma forte presença de consórcios envolvendo municípios cuja população é superior a 100.000 habitantes, que saltou de 55 em 2005<sup>151</sup> para 67 em 2009, número bastante expressivo. Vale lembrar igualmente que nas demais regiões brasileiras os municípios com população superior a 100.000 habitantes são em número bem inferior ao verificado nas regiões sudeste e sul.

<sup>151</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>  
Acessado em: 30.10.2015

## Conclusão

A federação é uma forma de Estado que pressupõe a divisão territorial do poder, com a convivência harmônica dos governos subnacionais e com a interdependência e unidade, decorrente do pacto federativo constitucional. Contrapõe-se ao modelo de estado unitário, pelo qual toda autoridade emana do governo central.

Não há apenas um modelo, ou sequer um modelo correto ou mais apropriado de organização federal. Cada federação irá determinar o modo como ocorrerá a repartição de atribuições e recursos, a autonomia concedida a cada ente federativo e o grau de institucionalização das relações intergovernamentais.

Ainda assim, verifica-se que ocorreu uma significativa mudança na organização e funcionamento dos Estados federais. Partindo do modelo norte-americano, experiência originária de 1787, com uma divisão rígida de competências constitucionais entre as esferas de governo – federalismo dual – passando para um modelo de maior compartilhamento de competências, na execução de serviços públicos e atribuições entre os entes federados – federalismo de cooperação – que se difunde com o crescimento da intervenção do Estado na ordem econômica e social – Estado de Bem-Estar Social.

No caso brasileiro, o fortalecimento da federação brasileira se dá concomitantemente com o processo de redemocratização do país, a partir do final da ditadura militar. Surge uma forte oposição a centralização e ao autoritarismo militares sobre a federação brasileira.

A constituição de 1988 surge, então, repactuando a relação entre o Estado e a Sociedade, colocando na agenda política um grande sistema de proteção social, sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito, isto é, pelo estabelecimento de inúmeras obrigações sociais a que ficou vinculado o Estado brasileiro.

No âmbito institucional, das relações entre as forças de poder, a Constituição de 1988 estabelece um processo de descentralização político-administrativo e fiscal no país, fortalece a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumenta o volume de transferências de recursos intergovernamentais. Esse caminho é resultado direto do anseio por descentralização e democracia. Abandona-se, portanto, a estrutura existente durante o regime militar, na qual os entes subnacionais atuavam como meras divisões administrativas do governo central.



Esse novo pacto federativo funda uma federação trina, com a elevação dos municípios ao status de entes federados. Forma-se, assim, um modelo singular de federação, composta por três esferas autônomas e interdependentes de governo, enquanto que de modo geral as federações se organizam em um governo central e um órgão intermediário de poder. No caso brasileiro, surge uma terceira esfera, a local. Com essa elevação constitucional, os municípios passam a figurar como importantes atores na execução de políticas públicas.

Ressalte-se, ainda, que apesar de um grande crescimento nas responsabilidades pela elaboração e execução de políticas públicas e prestação de serviços públicos, os municípios enfrentam também um cenário de escassez de recursos orçamentários suficientes a atender todas as demandas que estão estabelecidas. Encontram também dificuldades no desenvolvimento de soluções para a reduzida capacidade técnico-administrativa, em especial nos pequenos e micro municípios, que não possuem a escala suficiente para a prestação de serviços.

Percebe-se a necessidade da instituição de mecanismos de cooperação intergovernamental a fim de se reduzirem as desigualdades entres os municípios e estados mais pobres, e estabelecer um sistema mais eficiente e econômico de prestação de serviços públicos, com menos desperdícios de recursos públicos. Nesse sentido, necessária a criação de instrumentos de cooperação, em especial, acima da esfera municipal e intra-regionalmente no âmbito dos estados, a partir da compreensão de que os problemas locais, cada vez mais, transcendem as fronteiras político-administrativas, como se percebe em regiões metropolitanas, por exemplo.

A Emenda Constitucional nº 18/98 deu nova redação ao art. 241 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as bases para a gestão associada de serviços públicos, por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação.

Os consórcios públicos constituem um relevante instrumento de gestão cooperada intergovernamental, possibilitando maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Cria-se um instrumento que possibilita uma nova prática administrativa, pautada na cooperação entre as diversas esferas de governo.

A Lei dos Consórcios Públicos dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para a gestão compartilhada de políticas

públicas, criando um arcabouço para concretizar o federalismo de cooperação, cujos princípios constitucionais carecem de regulamentação. Serve, ainda, à finalidade de compatibilizar o respeito a autonomia dos entes federados com o fomento de uma maior interdependência e articulação entre as esferas de governo, considerando as desigualdades regionais e assimetrias existentes entre as diversas administrações públicas.

A criação desse instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas constitui uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos financeiros, à realidade social e às diferenças regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, bem como devido à complexidade dos problemas urbanos e ambientais, que exigem cada vez mais soluções cooperadas. Consolida, assim, um quadro administrativo e legal da cooperação federativa que vem se intensificando a partir da Constituição de 1988, sobretudo no âmbito municipal.

São os consórcios públicos, portanto, expressão dessa maior articulação e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas entre os entes da federação, capaz de potencializar as três esferas de governo na realização de suas atribuições e viabilizar a consolidação do processo de descentralização político-administrativo do país, garantindo uma prestação de serviços públicos de maior qualidade.

## Referências

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **A Federação na Encruzilhada**, artigo publicado na revista Rumos da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil (ano 1, n. 2, mar./abr. 1999).

ALMEIDA, Fernanda Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo, Atlas, 1991.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional**. Alfa Omega. 1995.

BORGES, Alice Gonzales. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os municípios e a reforma tributária**. Disponível em:

[http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/E99E95AB-F74B-7319-A85C9B43AF582A4224032011054647.pdf&i=1452](http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/E99E95AB-F74B-7319-A85C9B43AF582A4224032011054647.pdf&i=1452). Acessado em 28.10.15

CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Domésticos: um estudo de caso**. Lajeado. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais: fundamentos clássicos**, Brasília: Unb, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial, origens do federalismo no Brasil do XIX**. São Paulo, Ed. Globo, 2005. p. 14.

DWECK, Ruth Helena. **Federalismo Fiscal - Experiências distintas: Estados Unidos e Brasil**. Outubro, 2005.

GARCIA, Viviane Macedo; REIS, Márcio Carneiro dos. **Consórcios públicos e federalismo brasileiro: a experiência do CODAP Alto-Paraopeba/MG**.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARQUES NETO. Parecer. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzedoMarques.pdf). Visualizado em: 19.10.2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os Consórcios Públicos no Direito Brasileiro. Dissertação de Mestrado**. 2009

OLIVEIRA, Thiago de. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2010.

PRADO, Lucas Navarro. **Aspectos Selecionados da Lei de Consórcios Públicos**. 2005. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=22](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=22). Acessado em: 30.10.2015.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Articulação Intergovernamental: O Caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil**. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acessado em: 30.10.2015.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **A Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos**. Disponível em: <http://acispar.com.br/Downloads/arquivos/cartilha.pdf>. Acesso em 16.10.15.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **Dependência Municipal das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012**. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>. Acessado em 28.10.15.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Manual dos consórcios públicos**. Disponível em: <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt18.pdf>. Acessado em: 29. 10. 15.

SOUZA, Celina. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 52 p. 05-28, jan/jul. 2001.

TORRES, Marcelo de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. FGV Editora, 2004.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.