

Consórcios intermunicipais

José Alexandre Cavalcanti Vasco

1. Introdução. 2. Desenvolvimento histórico do associativismo.
3. A evolução do conceito de consórcio intermunicipal.
 - 3.1. Licitações e Lei de responsabilidade fiscal.
 - 3.2. Dever de prestar contas. 3.3. Recursos Humanos.
4. A Lei n.º 11.107/05.
 - 4.1. Aspectos controversos da Lei geral de consórcios públicos.
5. Conclusão. 6. Notas. 7. Referências bibliográficas.

Resumo:

O artigo analisa, por ocasião do advento da Lei n.º 11.107/05, o instituto dos consórcios intermunicipais, apresentando, inclusive, o histórico do associativismo municipal no Brasil, definindo-o como forma de organização administrativa do território e explicitando sua evolução diante das mudanças constitucionais brasileiras. Identifica o aumento das demandas locais, o surgimento de problemas não circunscritos às fronteiras territoriais dos municípios e a insuficiência orçamentária destes entes federativos como causas para o desenvolvimento das soluções associativas, e apresenta os modelos formulados a partir da evolução deste conceito, de modo a detalhar a construção do conceito de consórcio intermunicipal. Dedicar-se, ainda, o artigo à análise jurídica do novo diploma legal, ressaltando polêmicas doutrinárias já acesas, quando ainda projeto de lei, quanto à sua adequação constitucional e a existência de antinomias referentes a outros diplomas infraconstitucionais, fornecendo subsídios críticos importantes para o estudo do tema.

Palavras-chave: Consórcios- Associativismo- Lei n.º 11.107/2005

Abstract

Inter-Cities joint ventures

The article analyzes, dueto the advent of the Law nº 11.107/05, the inscitude of the inter-cities joint ventures, also presenting the description of the city association in Brazil, defining it as a form of administrative organization of the territory and detailing its evolution before the Brazilian constitutional changes. It identifies the increase of local demands, the sprouting of not circumscribed problems to the territorial borders of the cities, and the budgetary insufficiencies of these federative bodies as causes for the development of the associative solutions. It presents the rmodels formulated from the evolution of association in order to detail the construction of the inter-cicies jointventure's concept. The article also rmentions the legal analysis of the new statute, by describing the doctrinal controversies that were borne by the time it was a were bill, which indudes its constitutional adequacy and the existence of antinomies to other legal norms. Finally it supplies important critical subsidies to the study of these controversies.

Keywords: inter-cities joint ventures- association- Law nº 11.107/2005

Introdução

O movimento mais expressivo do 15 de novembro de 1889, na união de alguns autores, foi a adoção da forma federativa, por meio do Decreto nº.1, de mesma data, constituindo as províncias do Brasil (reunidas pelo laço da Federação) os Estados Unidos do Brasil. Desfazia-se, a um só golpe, o Estado Unitário, onde a ordem é una, global, e não se divide por circunscrições territoriais, no Estado Federado, composto por entes com

autonomia política e, portanto, capacidade legislativa para editar suas ordens jurídicas particulares, conforme a rígida repartição constitucional de competências.

Esse novo Estado brasileiro não surgia, todavia, como no exemplo inspirador norte-americano, da conjunção de forças centrípetas, em que as partes se aliavam para formar um novo centro, mas da ação centrífuga, que se irradiava do poder central e desmontava a unidade na pluralidade.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e que resultou daquele movimento inicial, não é bastante para atender plenamente todas as demandas de uma sociedade moderna e complexa como a brasileira. Com efeito, a divisão da física geográfica em territórios municipais, distrital e estaduais, por si só, garante nem a escala, nem a abrangência necessárias para a solução dos problemas sociais, econômicos e ambientais de responsabilidade estatal.

Ora o contorno do problema extrapola as fronteiras do ente faltando-lhe, pois, a competência territorial para implementar soluções sobre a sua causa, origem ou fonte, e desse modo, as iniciativas serão paliativas; ora a economia de escala impõe a conjugação de esforços, seja em benefício da eficiência e da racionalidade, seja porque o desafio, de forma, mostrar-se-á superior às forças da ação individual e isolada.

A cooperação também é induzida pela busca de unidade na diversidade¹, ou seja, pelo objetivo de manter a integridade do arranjo federativo, não obstante a realidade das nossas imensas heterogeneidades- de ordem socioeconômica- constituírem poderosas forças centrífugas, a esgarçar essa precária união de diferentes, que tendem a competir entre si por escassos recursos para fazer face a inesgotáveis problemas.

Basicamente por esses motivos é que, ao lado da divisão territorial do Estado

Federado, desde, como se verá, os primeiros momentos de nossa República, sempre ocorreram iniciativas de ação integrada e tentativas de coordenação de esforços, de forma horizontal (entre entes semelhantes) ou vertical, evidenciando o reconhecimento da interdependência dos componentes dessa Federação. Regiões Metropolitanas, quando os problemas do adensamento urbano avolumaram-se, Consórcios Intermunicipais, para solução de questões comuns ou que ultrapassavam os limites da circunscrição de cada pactuante, ou mesmo a instituição mais recente de Regiões Integradas de Desenvolvimento, de contornos interestaduais, têm sido adotadas, ao longo da história brasileira e com maior ou menor destaque, como formas especiais de organização do território, todas a perseguir o objetivo de igualar a base geográfica das soluções à dos problemas, especialmente nas metrópoles:

Não há sentido em planejar o transporte senão à base de toda uma área, devido às distâncias, tipicamente longas, que separam as residências das pessoas de seu local de trabalho. Uma rede de estradas racional deve ser capaz de permitir a movimentação livre dos carros dentro da área. Os sistemas de trânsito em massa, subways ou ônibus, também devem ser planejados à base de toda área. Não obstante, habitualmente só a cidade-núcleo se sente suficientemente interessada nesse sistema, para dar-lhe apoio ativo. Os subúrbios ou cidades adjacentes se satisfazem em ter moradores que se dirigem diariamente à cidade-núcleo, deixando a esta as preocupações sobre o congestionamento das ruas e dos estacionamentos.

Consórcios intermunicipais

O abastecimento de água é problema semelhante. Para obter um suprimento de água de alta qualidade a um baixo custo é, frequentemente, necessário construir um grande reservatório, a certa distância, nas montanhas. Na ausência do planejamento à base de uma área unificada, as localidades improvisam seu próprio abastecimento, com poços ou outras

fontes. O nível de água subterrâneo pode cair gradualmente, com o uso. O custo do processo de bombeamento eleva-se aos poucos, para a cidade e para as comunidades vizinhas. Tendo feito o investimento nas instalações de bombeamento, as autoridades relutam em abandoná-las e em participar na construção de um sistema comum, mais barato e melhor.

A disposição de detritos é um caso ainda mais grave. Alguns subúrbios, particularmente quando seu crescimento foi rápido e seus recursos se esgotaram na construção de escolas, não dispõem de esgotos. Os proprietários de casa usam fossas sépticas, que descarregam o material no chão. Mesmo quando dispõem de esgotos, estes podem descarregar em rios vizinhos, ao invés de descarregar em estações de tratamento. Este processo foi tão longe em certas partes do país que a prática da natação nas praias e rios locais se tornou impossível, devido à poluição. Até os reservatórios de água foram poluídos pelos detritos descarregados no solo ².

Essas são questões que apontam, a seu turno, para necessidade da consolidação da ação governamental em uma maior amplitude e abrangência, por meio de uma ação coletiva na busca de uma solução para problemas compartilhados ou de eficiência na gestão de serviços públicos comuns. Nesse sentido, estudos estatísticos ³ apontaram para a existência de importantes economias de escala para os serviços de fornecimento de água e de tratamento de esgoto, embora não tenham sido igualmente conclusivos no caso de atividades policiais, de bombeiros e de coleta de lixo. E embora a idéia de cooperação traduza, em princípio, o conceito de voluntariedade, nem sempre esse será o caráter das intervenções.

De fato, especialmente em questões de maior envergadura, que exijam maior volume de recursos materiais ou financeiros, uma solução, se admitida pela repartição constitucional de competências, pode ser a simples avocação da responsabilidade pelo ente federado superior, por meio de sua Administração Direta ou através de uma pessoa

jurídica própria, que será responsável pelo serviço público, podendo recorrer, tanto em um caso quanto em outro, a convênios e contratos.

Outra hipótese é a cooperação forçada, como aquela estabelecida pelas regiões integradas de desenvolvimento e pelas regiões metropolitanas, criadas por leis complementares federais e estaduais, respectivamente, independentemente da vontade das municipalidades abrangidas. Mesmo admitindo a crítica do caráter pouco democrático desse arranjo, sua defesa pode ser situada no problema da dificuldade de formar decisões coletivas voluntárias naqueles casos em que inexistem benefícios imediatos para o interesse local, quando não, ao contrário, prejuízos, restando unicamente um interesse microrregional metropolitano:

Pelo contrário, é mais do que certo que a instituição do sistema de planejamento induzirá a adoção de soluções metropolitanas que, de certa forma, em alguns casos, poderão resultar em ausência de benefícios a curto ou médio prazo, para determinados municípios, embora prosperem, a longo prazo, em favor do todo metropolitano, conseqüentemente, em benefício também daquele inicialmente por elas onerado. Nestas condições, é óbvio que a realização do planejamento metropolitano não se pode estruturar sobre mecanismos de associação voluntária, de instituição absolutamente insegura, visto que, como vimos, facilmente denunciáveis⁴.

Mas essa pretensa insegurança e instabilidade da cooperação voluntária, que pela voluntariedade seria a qualquer momento denunciável, não impediram um imenso movimento associativista no Brasil, especialmente na esfera local, onde é mais extremado o distanciamento entre os recursos disponíveis e os problemas a resolver, seja porque extrapolam o território municipal, seja porque estão além de sua capacidade técnica, gerencial, material ou financeira.

A existência de 5.283 consórcios intermunicipais distribuídos em 5.560

municípios, segundo dados da pesquisa do IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2002, é um exemplo eloqüente da importância que esse fenômeno associativista vem assumindo no cenário nacional, firmando-se como uma importante forma especial de organização administrativa, mas não política, do território.

Desenvolvimento histórico do associativismo

A compreensão do fenômeno do associativismo intermunicipal não prescinde de uma breve síntese do desenvolvimento histórico dos municípios. Não se pode pretender estudar as forças aglutinadoras e ao mesmo tempo desconhecer a influência das diferentes concepções políticas, ao longo do tempo, acerca do papel e das responsabilidades a serem desempenhadas pelos governos locais, à medida que o pêndulo da história oscilava, entre sístoles e diástoles, no sentido ora da centralização, ora da descentralização. Com efeito, "o exame da história do Brasil evidencia estreita relação entre o tipo de desenvolvimento econômico-social e a forma político-administrativa do Estado"⁵.

As instituições de governo local portuguesas foram introduzidas no Brasil durante a fase colonial, como instrumento de colonização e radicação, mas a realidade brasileira, caracterizada pela imensidão do país e a natureza rural da população, operou algumas mudanças em relação ao sistema original. Era a propriedade rural e não as cidades que formava a base do município⁶. Nesse período, as relações entre entes eram pouco estimuladas, predominando o relacionamento com o governo central, em Portugal: "sem renda, por não possuir quase nenhum poder de imposição, e administrado diretamente pelos agentes do rei de Portugal, o Município colonial brasileiro permaneceu, como comunidade, num estágio bastante primitivo; e foi altamente ineficiente como unidade de governo"⁷.

Foi apenas com a Independência e com a conseqüente Constituição de 1824 que as instituições municipais brasileiras tomaram alguma forma. Foi aquela Carta que

estabeleceu que toda cidade ou vila deveria ter uma câmara, eleita de forma popular, com a responsabilidade pelo governo econômico e municipal. Logo depois, no entanto, por meio da Lei regulamentar de 1828, foram restringidas as autonomias locais, porquanto seus atos passavam a ser sujeitos à aprovação dos presidentes provinciais, nomeados pelo governo central. A despeito de uma ensaiada reação a esse processo no Ato Adicional de 1834, que criou as Assembléias Legislativas provinciais, o fato é que o quadro da vida municipal durante o Império é de obscuridade e apatia ⁸.

A República induziu modificações neste quadro, principalmente pela substituição do Estado Unitário pelo Federal, conferindo-se autonomia política às antigas províncias. No que concerne ao governo local, a Constituição de 1891 deixou a cargo dos Estados a organização dessas instituições, limitando-se a declarar que a autonomia dos Municípios deveria ser assegurada em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, sem, no entanto, definir ao que correspondia tal interesse. A autonomia municipal era, portanto, vaga e dependente de interpretação estadual, resultando em uma situação financeira precária das municipalidades, bem como na generalizada prática de nomeação do prefeito pelo governador (em apenas oito dos vinte Estados havia eleição para o Chefe do Executivo municipal).

Deve-se reconhecer, no entanto, uma maior importância da esfera local. A descentralização político-administrativa desse período correspondeu ao modelo de desenvolvimento primário-exportador, com concentração de poder nos proprietários de terra daquelas áreas de maior dinamismo econômico. Foi essa influência política, especialmente da economia cafeeira, capaz de induzir medidas artificiais por parte do governo central, especialmente quanto ao câmbio, a fim de preservar as exportações; escolha política adotada em desfavor das classes urbanas assalariadas, que viram o aumento do custo de vida.

O período revolucionário, de 1930 a 1934, foi novamente caracterizado' pela

centralização. Dissolvidas as Câmaras Legislativas, inclusive municipais, os Estados passaram a ser governados pelos interventores e os Municípios, por sua vez, pelos prefeitos por eles nomeados, autoridades essas que acumulavam poder legislativo. Essa situação modificou-se com a Constituição de 1934, que deu um passo decisivo no sentido do fortalecimento da autonomia municipal, como a eleição direta do prefeito (direta ou indiretamente) e a decretação de competências tributárias. Embora alguns detalhes tenham sido deixados a cargo das Constituições estaduais, inaugurou-se uma peculiaridade do sistema federal brasileiro, pela repartição de competências entre União, Estados e Municípios. O retrocesso político de 1937, que desfigurou o sistema federativo, toda via, manteve a discriminação das rendas municipais.

Todos esses movimentos de centralização contribuíram para que a marcha do país para a normalidade constitucional, lograda em 1946, fosse acompanhada de uma intensa campanha municipalista. O objeto eleito pelo Municipalismo "foi o fortalecimento do poder estatal local e sua maior eficácia e objetividade, no diagnóstico e no prognóstico da realidade. Este movimento acreditava que, modernizando e tornando eficiente o poder local, conseqüentemente resolver-se-iam os problemas nacionais, como os desequilíbrios regionais e a pobreza dos municípios do interior"⁹.

Para esse movimento, os problemas da pobreza e das grandes desigualdades sócio-espaciais seriam conseqüência do centralismo político-administrativo e financeiro em mãos da União, circunstância de extrema injustiça por se entender que, embora a riqueza nacional fosse gerada nesses municípios do interior, sua participação na renda era diminuta. Já se apontava, na época, que essa situação, aliada ao modelo econômico adotado, contribuía para o crescimento urbano e para a concentração da riqueza nas grandes capitais, tendo como contrapartida, a seu turno, a pobreza rural e a miséria da vida nas municipalidades afastadas das principais cidades.

Como conseqüência dessa reação ao centralismo, a Constituição de 1946 teve

tantos dispositivos em favor da autonomia municipal que muitos dizem ter havido uma "verdadeira revolução municipalista" ¹⁰. Essa, com efeito, era assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores, pela administração própria daquilo concernente ao seu peculiar interesse e pela competência tributária e de organização dos serviços locais. Nesse diapasão, foi nas finanças municipais que se refletiu melhor o espírito do Municipalismo: competências tributárias exclusivas e a possibilidade de arrecadar taxas e contribuições de melhoria foram-lhes asseguradas. Ao mesmo tempo, instituiu-se um sistema de participação nos impostos da União e dos Estados.

Essa sistemática não foi suficiente, no entanto, para garantir uma maior independência financeira aos municípios. O subdesenvolvimento econômico tornou irrelevantes os tributos municipais, e essas administrações passaram a depender cada vez mais das transferências, como a cota do imposto de renda arrecadado pela União ("não foi sem razão que alguém apelidou a cota do imposto sobre a renda de salário mínimo dos municípios" 11), sendo as mesmas insuficientes para arcar com serviços públicos mais complexos, como segurança pública, saúde, por meio de hospitais e clínicas avançadas, e educação, especialmente escolas de nível superior e médio. Com a incapacidade orçamentária local, além da falta de capacitação dos administradores, essas tarefas, pela sua grandeza e complexidade, passaram a ser absorvidas pela União e pelos Estados. Mesmo os serviços remanescentes caracterizavam-se por uma execução insatisfatória.

Outro fator de desequilíbrio local foi o fato de que as sedes das municipalidades tenderam a concentrar os poucos recursos municipais, não obstante a responsabilidade do governo do Município abranger tanto áreas urbanas quanto rurais. Isso dificultou o desenvolvimento da economia rural do país, contribuindo para o panorama de pobreza e falta de dinamismo, o qual se rompeu apenas nas poucas comunidades onde, por razões diversas, pôde-se aproveitar adequadamente os recursos naturais disponíveis. A divisão em distritos não contribuiu para amenizar esse problema, talvez pela falta de estabelecimento de uma representação distrital obrigatória nas câmaras municipais e de uma

descentralização administrativa e financeira no interior do município.

A conseqüência foi um êxodo rural em larga escala em direção aos centros metropolitanos, induzindo problemas de natureza diversa, e até certo ponto inesperados, naquelas capitais, em função do surto de crescimento urbano.

Em 1964 o prestígio do Municipalismo dará lugar a um processo de centralização do poder político. Ana Maria Brasileiro, a respeito desse período, afirma ¹²:

No que concerne ao Município, embora a estrutura básica houvesse sido mantida, grandes modificações foram introduzidas restringindo a autonomia municipal, aumentando os casos de intervenção no Município, reformando o sistema tributário para fazê-lo mais diretamente dependente dos fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos especiais. Os Municípios viram-se, também, obrigados a prestar contas, de modo rigoroso, das suas despesas. Essas exigências visavam orientar a alocação de recursos para o quadro prioritário da política de desenvolvimento do Governo Federal, evitando malbaratamento dos recursos escassos. O Tribunal de Contas da União encarregou-se de estabelecer, detalhadamente, as exigências na prestação de contas que, se não atendidas, acarretariam suspensão do fundo. Muitos Municípios, dada falta de pessoal treinado e de assistência técnica, revelaram-se atender a essas exigências e tiveram suas quotas suspensas.

A Constituição de 1969, como melhor deve ser chamada a Constitucional n.0 1, de 17.10.69, segue a mesma orientação que a precedeu, imbuída que é das mesmas diretrizes. As hipóteses que o Estado pode intervir no Município aumentaram, porém, de três para seis.

A reforma tributária desse período restringiu a autonomia financeira dos Municípios, limitando os impostos a dois: sobre a propriedade territorial urbana e sobre

serviços. Sendo tributos eminentemente urbanos e considerando a pobreza das sedes e o caráter rural da maioria das municipalidades, os governos locais passaram a depender cada vez mais do sistema de transferências. Induziu-se assim uma cooperação forçada com os governos central e regionais, como forma de obter os necessários recursos para enfrentar os problemas municipais.

Esse modelo econômico e político esgotou-se, no entanto, a partir do final da década de 1970. As possibilidades de financiamento com recursos do governo central foram progressivamente reduzidas, em função do crescente endividamento público e dos choques do petróleo e de oferta de crédito internacional, diminuindo, assim, a capacidade de influenciar decisivamente, por meio de transferências, as políticas locais. O enfraquecimento central foi estimulado pela eleição de dez governadores da oposição, em 1982, que se aproveitaram do momento para barganhar e angariar mais recursos e autonomia, fortalecendo as demandas por descentralização e retomando o discurso municipalista. Ao mesmo tempo, os bancos estaduais passaram a ser utilizados como instrumentos de atuação política, gerando endividamentos que a União, atendendo a pressões políticas, viu-se forçada a assumir repetidamente.

A Constituição de 1988 atendeu a esse apelo descentralizador, concedendo aos municípios o mesmo status constitucional dos Estados e da União (art. 1.º, CF/88), bem como promovendo uma ampla redistribuição de receitas em favor dos governos locais. Assim é que se, em 1960, os Municípios percebiam 6,6% da Receita Total Disponível, com os Estados apropriando-se de 34% e União de 59,4%, em 1997, o percentual absorvido pelas municipalidades chega a alcançar 16,1%, reduzindo-se a participação estadual e federal para 27,5% e 56,4%, respectivamente ¹³.

Paradoxalmente, essa redistribuição de recursos não solucionou o problema da incapacidade do governo local de, isoladamente, resolver seus problemas mais complexos. Em parte porque a descentralização promovida, em especial os recursos disponíveis no Fundo de Participação dos Municípios

(FPM), estimulou uma multiplicação desenfreada de novos municípios, a qual teve o efeito duplo de diminuir a receita de cada municipalidade, com maior efeito nos mais pobres, e aumentar, globalmente, as despesas, pela consequente proliferação de câmaras municipais e de prefeituras.

Esse processo beneficiou mais as municipalidades de porte reduzido, que de outra forma, sem os recursos do FPM, seriam deficitárias e financeiramente inviáveis. Os novos municípios, com efeito, possuem menor percentual de receita própria em relação à receita total, mas o efeito das transferências aliado à pequena população resulta nas maiores receitas totais per capita. Sem dinamismo local, a renda transferida é absorvida pela manutenção do Executivo e do Legislativo municipais, restando poucos recursos para implementação das políticas públicas e "ao invés de significar um repasse de gastos para a área social, resolvendo melhor os problemas de áreas que estariam sendo prejudicadas pelo município-mãe, o desmembramento está concentrando renda nas mãos da elite política local"¹⁴.

Não se pode deixar de reconhecer, ao mesmo tempo, que a redemocratização e o desenvolvimento social e cultural elevaram as expectativas das populações locais quanto à cobertura e à qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura urbana, acentuando a já não desprezível distância entre os recursos disponíveis e os objetivos a atingir.

De outro lado, o empobrecimento relativo da União induziu, num primeiro momento, uma política de repasse de funções para a esfera local, buscando-se reduzir os gastos do ente central e, dessa forma, reequilibrar o balanço entre receitas e despesas.

Surgiu assim um fenômeno apelidado de municipalismo autárquico, que propugna, por um lado, que o governo local, por estar próximo do cidadão, pode resolver todos os dilemas das políticas públicas. A generalizada falta de recursos, no entanto,

conduziu a uma predatória competição por investimentos privados ("guerra fiscal") bem como a tentativas de repasse de custos de forma horizontal, como é o caso "de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas" ¹⁵.

Não obstante esses elementos desagregadores, políticas públicas federais de ordem estrutural tiveram um efeito ordenador em alguns setores, induzindo a cooperação entre os entes federados. A saúde, por meio do sistema SUS, é um primeiro exemplo, que foi seguido por outros programas federais bem sucedidos, como na área de educação. O advento desses projetos coincidiu com o fortalecimento do governo central, vencida a inflação, cujo esgotamento também levou os Estados à bancarrota. O fim dos bancos estaduais diminuiu as possibilidades de financiamento e forçou uma maior colaboração para permitir a solução dos problemas financeiros.

Conclui-se, dessa síntese introdutória, que ao longo do tempo a situação municipal foi caracterizada por uma constante fragilidade econômica, a qual não foi eliminada com o brutal acréscimo de receitas municipais promovido pela Constituição de 1988. As demandas locais afiguraram-se, em geral, maiores do que a capacidade do poder local, especialmente aquelas de maior complexidade, seja pelo alto custo individual para municípios menores, como serviços de saúde especializados e de educação superior, seja pela natureza do problema que ultrapassa as fronteiras políticas do ente, como transporte e saneamento em áreas conturbadas. Nesse diapasão, progressivamente foram ganhando força soluções associativas, certamente antecipadas em algumas microrregiões por indução estadual ou pela presença, na cultura local, de elementos favoráveis à cooperação. E mesmo os momentos mais autoritários e centralizadores de nossa história reconheceram a necessidade de promover a associação de municípios, sendo exemplo eloqüente a instituição, por lei federal, das regiões metropolitanas, resultando em uma associação compulsória, imposta pela União.

De fato, a associação entre municípios para resolver problemas comuns pode ser

presumida como bastante antiga, pois não é possível aceitar que as referências constitucionais, por exemplo na Constituição paulista de 1891 e na Constituição Federal de 1937¹⁶, tenham sido meramente teóricas e sem qualquer suporte na experiência das administrações locais. Na esteira do movimento pelo fortalecimento das esferas locais, já em 1956, Océlio de Medeiros defendia uma Política de Valorização de Áreas, em que "a política e o planejamento dos gastos públicos seriam voltados para o desenvolvimento de municípios grupados em regiões" ¹⁶, o que se mostrava uma solução alternativa para a inexorável perda de poder das administrações municipais.

A progressiva conscientização da importância do espaço microrregional começa a tomar conta dos governos a partir da década de 1960 e, nesse sentido, é posterior à preocupação com o desenvolvimento na escala regional, que envolvia as cinco grandes regiões do Brasil, as quais são bem mais antigas e se caracterizam pelo fato de a iniciativa e a ação planejada, nesse nível, ter sido sempre comandada pela União. Nessa época e especialmente a partir da década de 1970, cristaliza-se a percepção da "gradativa redução da capacidade de tomar decisões autônomas por parte dos governos locais", consciência que ganhou concretude mais imediatamente no Sul e no Sudeste do país, como veremos.

Com efeito, é em São Paulo que encontraremos o registro relevante mais antigo de associativismo, quando da criação do Consórcio Intermunicipal de Promoção Social (CIPS) da Região de Bauru. Instituído em 1960, ainda existe atualmente, e desde então vem promovendo cursos profissionalizantes.

Outra iniciativa relevante foi a representada pela instituição, em 1962, da Associação de Municípios do Meio-Oeste de Santa Catarina (AMOSOC) ¹⁷, que chegou a compreender mais de 53 municípios, unidos pelo objetivo compartilhado de definir de uma política comum de encaminhamento dos pleitos locais. Suas atividades foram encerradas, no entanto, em 1965, juntamente com os mandatos dos prefeitos que a constituíram, fato que revela a precariedade e a informalidade original de tais arranjos, que

por dependerem muito dos governantes, em caráter quase pessoal, não garantiam a continuidade dos esforços de consorciamento.

Foi também em Santa Catarina que outra experiência relevante teve nascimento, no início da década de 1970. Por iniciativa estadual, do Governo Colombo Sales (1971-1974), foi induzida uma política de entrosamento da ação governamental entre aquele Estado e os seus municípios, por meio de associações municipais que correspondiam a microrregiões definidas pelo Decreto n.º 844, de 28 de agosto de 1971. Completando o sistema, foi instituído um órgão estadual que coordenava o planejamento microrregional e municipal, o Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral (GAPLAN).

Outro exemplo de associativismo naquele Estado foi a instituição de um sistema de ensino superior mantido por municípios, sanando a deficiência da cobertura universitária federal e estadual. Tendo como base a experiência embrionária da Fundação Universitária da Região de Blumenau (FURB), criada pela Lei n.º 1.223, de 5 de maio de 1964, e a instituição de outras fundações semelhantes por outras municipalidades, mostrou-se natural a cooperação para manter essas instituições, surgindo, em 1974, a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE) como meio de resolver alguns problemas comuns, como a resistência do MEC, a dificuldade de contratar professores e a necessidade de grandes investimentos combinada com Erários municipais pobres.

É na década de 1970 que o associativismo ganha alguma representatividade nacional. Segundo um levantamento realizado pelo IBAM, em 1978¹⁸, o Brasil dispunha de 73 experiências de associativismo intermunicipal, as quais eram distribuídas pelos Estados de Minas Gerais (8), São Paulo (13), Paraná (15), Santa Catarina (13), Rio Grande do Sul (19), Pernambuco (4) e Bahia (1). Por essa pesquisa pôde-se constatar a concentração, à época, do movimento associativista nas regiões Sul (com presença marcante em todos os estados) e Sudeste (principalmente em São Paulo e Minas Gerais),

sendo inexistente no Norte e no Centro-Oeste, e dispendo de apenas cinco iniciativas, em dois estados, para todo o Nordeste.

Em Minas Gerais, a formação espontânea de consórcios foi acelerada no início dos anos 1990, pela percepção comum de que os governos locais, isoladamente, não conseguiriam suprir as carências da população, movimento que encontrou amparo jurídico na Constituição estadual (art. 181) e foi estimulado pela Lei estadual n.º 11.618, de 4 de outubro de 1994, que estabeleceu "as diretrizes para a cooperação do Estado com os Consórcios Administrativos de Saúde"¹⁹. Nesse caso, a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais orientou os municípios para o consorciamento, estimulando formação de associações civis sem fins lucrativos, a partir de um prévio protocolo de intenções firmado pelas municipalidades interessadas e de leis autorizativas nas respectivas câmaras municipais.

Hoje, o consorciamento intermunicipal evoluiu para uma dimensão distante do pioneirismo das primeiras experiências. Segundo a pesquisa do ' IBGE Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2002, atualmente existem 5.283 consórcios no Brasil, quase o número de municípios brasileiros (5.560), o que evidencia um fenômeno que não pode mais ser considerado como marginal ou incipiente.

A evolução do conceito de consórcio intermunicipal

A compreensão comum da impotência do associativismo para solução de problemas que ultrapassam os limites territoriais ou a capacidade técnica ou econômica dos entes associados não impediu que vicejassem concepções diferentes, ao longo do tempo, acerca do conceito e da forma de sua implementação.

Etimologicamente, consórcio, provém do latim *consortio*, e implica a idéia de associação, ligação, união. Não é a única forma associativa; ao contrário; a União, os

Estados e os Municípios também se associaram e cooperaram de muitos outros modos, especialmente pela forma de convênios, que são outra forma de cooperação voluntária entre os entes federados. Assim previa, por exemplo, a Constituição de 1967, em seu art. 16, § 4.0, posteriormente suprimido pela Emenda Constitucional n.º 1/69, que admitia expressamente a celebração de convênios pelos municípios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficava a depender das respectivas câmaras municipais.

Mas talvez o primeiro instrumento legal a fazer uma diferenciação clara e inequívoca entre os dois institutos tenha sido a Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo (Decreto-Complementar n.º 9, de 1969), que declarou que as municipalidades poderão "realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado, a União, ou entidades particulares, e, através de consórcios, com outros municípios"²⁰. Essa e outras disposições legais dão a entender que os convênios diferenciavam-se dos consórcios não pela natureza da colaboração, e sim pela qualidade dos participantes, de tal forma que os primeiros transformar-se-iam nos segundos quando fossem celebrados por municípios.

Um sentido mais amplo e abstrato, no entanto, consideraria como consórcio aquele acordo celebrado entre entes semelhantes, sejam ou não municípios. Essa aceção adotada pelo consagrado administrativista Hely Lopes Meirelles: "consórcios administrativos são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas ou para-estatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes"²¹. Nesse diapasão, seria possível, também, a consorciação de estados, ou mesmo de autarquias. O precitado doutrinador ainda acrescenta:

O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes e aquele só o é entre entidades da mesma espécie. Feita essa distinção, todos os princípios e preceitos regedores dos convênios são aplicáveis aos nossos consórcios administrativos, como válidas para estes ficam sendo as observações que

fizemos quanto à organização e direção daqueles.

Entre nós, o consórcio usual é o de Municípios, para a realização de obras, serviços e atividades de competência local, mas de interesse comum intermunicipal de toda uma região. Com essa cooperação associativa das Municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

Entendemos que os consórcios dependem de autorização para serem validamente celebrados, e, como não são pessoas jurídicas, não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre seus interesses e realize seus objetivos, como desejado pelos consorciados²².

Uma outra definição de consórcio é dada por Maria do Carmo Cruz²³: Os consórcios, na forma de associações ou de pactos, instrumentalizam a união entre municípios e têm o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder. São um instrumento que tem viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação dos problemas locais, possibilitando ganhos de escala de produção; a racionalização no uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa, por meio da padronização de suprimentos e procedimentos administrativos; o aumento da capacidade de cooperação técnica; e a implementação de políticas públicas regionalizadas.

]

De todo modo, a origem do consórcio pode ser situada, de forma genérica, em problemas que exigem soluções do governo local que estão alçance dos meios (materiais, humanos e financeiros) de que dispõem, em função principalmente do alto custo dos serviços ou das obras básicas necessárias. Evidentemente a associação em consórcio não

é a única de enfrentar esse desafio, que pode ser abordado pela delegação a particular através de contratos de concessão, desde que a iniciativa privada disponha capital e tecnologia capazes de permitir a solução das necessidades que polam a capacidade estatal, e que essa atividade demonstre-se lucrativa.

Nesse sentido, pesquisa realizada pelo IBGE em 2002 identificou as administrações municipais têm procurado atender às demandas sociais meio de articulações interinstitucionais, fazendo parcerias com outros públicos, bem como agentes privados. O levantamento apontou, além do sórcio intermunicipal, o estabelecimento de convênios de cooperação com entidades públicas, de convênios de parceria com empresas privadas (em que partes assumem e dividem responsabilidades de projetos e serviços), ações tegradas com outros municípios (cooperação horizontal sem apoio de cio ou outra forma jurídica) e o apoio de entidades privadas ou da (quando não é obrigatória a contrapartida da prefeitura).

Sem prejuízo dessas formas, que permitem ao município contar maiores recursos adicionais para atender as demandas de serviços e obras bicas, o consórcio termina por ser a forma adequada quando a dificuldade é (apenas de custo ou decorrente de uma maior complexidade. É que vezes o desenho do problema não coincide com os limites municipais, como dá, por exemplo, com a poluição de um rio que corta diversas que são assim prejudicadas em seu potencial turístico ou nos serviços de cimento de água. Em tais hipóteses, o associativismo permite organizações em uma área que compreenda geograficamente o desafio a ser entreItadó maior do que o território isolado de cada associado. É de certa forma o acontece nas regiões metropolitanas, em que as dificuldades resultantes processo de conturbação não podem, mesmo que recursos houvesse, ser com a ação de apenas uma das municipalidades. O sentido econômico é o mesmo, com a diferença de que nesse último caso a cooperação é Im;tituicl de forma compulsória, vertical, por lei complementar estadual, e não do fenômeno voluntário do associativismo horizontal.

O fato é que os consórcios municipais, por razões econômicas ou mente pela geografia dos problemas a serem enfrentados, apresentaram, quanto experiência de administração, um crescimento estupendo até os atuais, mas sem, no entanto, contarem com uma norma geral, até 2005, garantisse a desejável homogeneidade. Assim, acompanhando o repertório experiências municipais, o conhecimento teórico quanto à implementação conceito foi se firmando no mundo jurídico, e evoluiu ao longo do tempo, em função dos resultados favoráveis ou desfavoráveis de cada solução.

Após várias experiências locais, o IBAM em 1997 procurou sistematizar o conhecimento disponível sobre essa figura, chegando a algumas conclusões. Quanto ao conceito, concluiu-se que o consórcio seria um acordo e indicaria "a associação de interesses promovida entre pessoas jurídicas que se conservam independentes"²⁴ • O estudo dos técnicos do IBAM inferia também que o instituto só poderia ser celebrado entre pessoas de mesma espécie, não se transformando necessariamente em uma nova pessoa jurídica, caso em que não haveria capacidade jurídica para o consórcio exercer direitos, nem para assumir obrigações, em nome próprio. Admitia-se, enfim, a conveniência de os municípios consorciarem-se para realizar obras de interesse mútuo, sem que isso importasse na obrigação de criação de uma nova entidade para concretização desses objetivos comuns, como no caso de construção e manutenção de rodovias e no uso de serviços especializados em cada municipalidade (p. ex.: saúde).

O mesmo estudo, no entanto, reconhecia haver casos em que se mostrava necessária uma entidade para administrar os interesses dos consorciados, solução que se advogava ser a da criação de uma sociedade civil sem fins lucrativos, copiando outros exemplos bem-sucedidos, como o dos municípios do Amazonas que, sob a liderança da municipalidade de Uruará, estabeleceram um consórcio de saúde, inclusive com a implantação de um barco-hospital para atender às comunidades ribeirinhas. Para sustento dessa pessoa jurídica, propunha-se a instituição de uma cota a ser cobrada de cada

integrante, em termos percentuais das rendas municipais. Essa fonte poderia ser complementada por receitas decorrentes de serviços prestados, mas também pela possibilidade de aceitar doações, legados, subvenções ou contribuições de qualquer natureza.

Essa abordagem não deixou de sofrer contestações, havendo quem defendesse que a solução mais adequada seria o modelo das Organizações Sociais (OS), instituído pela Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Propunha-se que as pessoas jurídicas de direito privado, constituídas para representar o consórcio, habilitassem-se à qualificação como OS, desde que atuassem no ensino, na pesquisa científica, no desenvolvimento tecnológico, na proteção e preservação do meio ambiente, na cultura e na saúde (art. 1.º, Lei n.º 9.637, de 1998). Com o contrato de gestão, as entidades assim constituídas poderiam exercer suas finalidades em parceria com o Poder Executivo, mas agora contando com a possibilidade de lhe serem destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do precitado contrato (art. 12 da Lei n.º 9.637, de 1998), bem como de receberem reforços no quadro de pessoal, em virtude da previsão (art. 14, da precitada norma legal) de cessão especial de servidor público, com ônus para a origem.

De todo modo, pareceu-se chegar a um consenso de que seria tanto criar quanto desconsiderar a possibilidade de instituição de uma pessoa jurídica. E por isso, houve quem quisesse diferenciar a primeira se, que faria nascer o chamado "consórcio intermunicipal", da segunda, configuraria o "consórcio administrativo". Essa última alternativa, no seria mais uma nova organização da administração municipal, informal e nos institucional. Sua dificuldade principal residia especialmente na personalização, o que forçaria um dos consorciados, quando necessária, titularidade de direitos ou a assunção de obrigações, a "emprestar" sua idade jurídica²⁵.

Foi por essa razão que, em grande parte, os municípios que adotaram consórcio

optaram por criar uma pessoa jurídica, normalmente uma sociedade civil sem fins lucrativos, de direito privado, vez que a execução de públicos de interesse comum não envolve a prática de atos de comércio e, isso, dispensa a natureza comercial.

Nesse aspecto, houve controvérsia se seria necessária autorização do Legislativo para constituição do consórcio, havendo quem entendesse ser a mesma dispensada, porquanto o Poder Executivo teria autorização constitucional, para realização de serviços públicos, inclusive para dispor sobre a forma em seriam executados. Contribuiu para esse entendimento, que não foi decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou inconstitucional norma que exigiu autorização legislativa para a celebração de convênios, por ferir princípio da independência dos Poderes.

I Outras questões surgiram em decorrência da personalidade que, quando adotada, uniformemente resultou na criação de pessoa de direito privado. Havia, nesse caso, dúvidas sobre a incidência de normas de direito público, como a obrigatoriedade de concurso público para admissão dos seus empregados, a observância das normas gerais de licitação, a sujeição à Lei de Responsabilidade Fiscal e o dever de prestar contas. Tentaremos examinar brevemente esses temas, análise que contribuirá para o entendimento das soluções que foram adotadas pela lei geral de consórcios.

3.1. Licitações e Lei de responsabilidade fiscal

A natureza de pessoa jurídica de direito privado deu pretexto para alguns questionassem a necessidade de observar a legislação de licitações públicas, em especial a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa questão, no entanto, foi rapidamente superada pela doutrina, no sentido da exigibilidade de observância das normas de ordem pública sobre a matéria, inicialmente em função do que a precitada norma legal dispõe em

seu art. 1º.

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mais adiante, o artigo 6.º, XI, fixa o conceito de Administração Pública: XI - Administração Pública- a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Inequivocamente, pode-se concluir que as pessoas jurídicas de direito privado que representam o consórcio estão sob controle dos municípios que a instituíram, e não somente por um conceito de participação no capital, mas pela condução administrativa e funcional da sociedade. Admite-se, no entanto, algum grau de autonomia, pela possibilidade de esses entes editarem regulamentos próprios, obedecidas as disposições da Lei n.º 8.666/93 e as normas complementares editadas pelas municipalidades, consoante disposto no art. 119 do citado diploma legal:

As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta Lei.

Evidentemente, a situação será diversa quando se tratar da "contratação" do consórcio, e não das decorrentes contratações por ele realizadas. Nesse caso, resta evidente haver inexigibilidade de licitação, como ensina Odete Medauar:

Parece óbvio que nos consórcios entre Municípios ou que envolvam outros entes estatais do mesmo tipo (o que é raro); o grau de especialidade do objeto é tão significativo que seria incabível cogitar-se de licitação²⁶.

Outro tema que suscitou dúvidas entre que labutavam na gestão consórcios diz respeito à necessidade de observância dos ditames da Lei Responsabilidade Fiscal. Nesse particular, alguns percebiam a instituição uma pessoa jurídica de direito privado, apartada das municipalidades de gem, como a possibilidade de subtrair-se dos limites de endividamento escritos pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Esse entendimento poderia permitir que municípios, no limite de sua capacidade legal de dívidas, contornassem tal restrição, por meio da constituição da associação com personalidade jurídica própria, a qual então poderia realizar as inversões à continuidade e ao aprimoramento dos serviços públicos que lhe fossem atribuídos. Os estudiosos do tema, no entanto, passaram a entender pela incidência da LRF:

A Lei Complementar 101/00- Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal determina a sujeição às suas normas, as empresas estatais dependentes, cuja definição é dada pelo texto, como sendo aquelas que 'recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento da participação acionária' (art. 2.º, III). Veja-se, pois, que sob a ótica da Lei Fiscal, sendo o consórcio empresa dependente, isto é, que receba do ente estatal recursos financeiros para pagamento de pessoal, ou para custeio em geral, ou mesmo de capital, sujeitar-se-á às suas normas²⁷.

Dever de prestar contas

Questão mais tormentosa dizia respeito à sujeição dessas sociedades civis sem fins lucrativos à fiscalização dos tribunais de contas. Com efeito, muitos prefeitos tentaram elidir essa incidência, buscando evitar, assim, um "engessamento" da administração do consórcio.

Prestação de contas, na acepção de Heraldo da Costa Reis, é "o ato pelo qual o agente responsável, quer pelos negócios da entidade, quer por bens ou valores públicos, em face de dispositivo legal, toma a iniciativa de relatar os fatos ocorridos em relação à sua gestão, ao órgão ou à pessoa que de direito é competente para apreciá-las"²⁸.

Também Hely Lopes Meirelles adota uma do dever de prestar contas:

Dever de prestar contas é decorrência natural da a encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo o administrador público - agente político ou simples funcionário de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais²⁹.

Em Minas Gerais, em função do estímulo estadual à formação de consórcios na área de saúde, especialmente nos anos 1990, logo se suscitou a questão da prestação de contas, tendo sido formulada uma consulta ao tribunal de contas estadual (Consulta n.º 13.296), o qual posicionou-se no seguinte sentido:

Consórcios Intermunicipais para prestação de serviços de saúde. Criação

com base no inciso III do art. 181 da Constituição Estadual. Órgão custeado exclusivamente com recursos públicos submete-se às normas de contabilidade pública- Lei n.º 4.320/64. Qualquer que seja a denominação e mesmo que tenha personalidade jurídica de direito privado, o novo organismo intermunicipal sujeita-se à fiscalização do órgão de controle externo. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas. Provedimento de cargos mediante concurso público. Obediência ao processo licitatório ²⁹.

Também em São Paulo houve estudos, por parte do tribunal de contas, quanto à submissão dos consórcios administrativos intermunicipais ao dever de prestar contas. Partindo do pressuposto que os consórcios administrativos personalizados situavam-se na administração indireta, o TCE/SP entendeu favoravelmente, por força do art. 70 da CF/88, do artigo 32 da Constituição Paulista e do art. 2.º, III, e art. 14 da Lei complementar 709, de 14 de janeiro de 1993 e, por consequência, editou a Instrução n.º 1198, que sujeitava essas associações à sua jurisdição. Nesse sentido, vejamos as disposições da precitada lei complementar:

Art. 2.º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

(...)

III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

Art. 14- O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos responsáveis, bem como seus fiadores, herdeiros e sucessores, e quer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito

que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores cos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome assuma obrigações de qualquer natureza.

Parágrafo único - Os sucessores dos gestores ou responsáveis a que refere este artigo responderão somente até o limite do valor do patnJmé)ni,Qi'i:i transferido.

A relacionada questão da necessidade de submissão às normas de estabilidade pública, por outro lado, parece aplicável por força do art. 110, grafo único, da Lei n.0 4.320, de 1964, a qual instituiu que os balanços entidades devem ser remetidos à entidade central para fins de consoante art. 89 da referida lei, para que possam ser evidenciados os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

modo, embora alguns autores não considerassem exigível o padrão contábil daquela lei, como Heraldo da Costa Reis, que entendia a contabilidade público. obrigatória apenas para autarquias e fundações, o fato é que pelo menos para o fim de consolidação já seria conveniente adotá-la.

Argumentos semelhantes conspiraram na direção de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, após mencionar que na referência a municípios incluem-se as empresas estatais dependentes, o art. 2.0, inciso III, fornece um conceito bastante amplo dessas entidades, o qual nos permite considerar, inclusive, as eventuais sociedades civis sem fins lucrativos que representem a associação de municipalidades:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento dessas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação na seção relativa à escrituração e consolidação da lei de responsabilidade fiscal, parece igualmente não haver dúvidas quanto à necessidade de considerar, em conjunto, as receitas e despesas do consórcio administrativo personalizado:

Art. 50 -Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

(...)

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

Recursos Humanos

Também a questão da gestão de recursos humanos não ficou imune a dúvidas. Muitos defendiam a inexigibilidade de realização de concurso público para os funcionários contratados pela pessoa jurídica de direito privado, repugnando, assim, aquilo que enxergavam ser um "engessamento" da administração. A questão do seu regime jurídico também foi discutida, bem como a possibilidade de cessão de servidores das administrações municipais para o consórcio e vice-versa.

Nesse particular, a doutrina sedimentou-se no sentido da exigência do concurso público, mesmo quando tratasse de sociedade civil sem fins lucrativos. Nessa hipótese, que atrai o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, os funcionários do consórcio seriam empregados públicos, em relação aos quais também se aplica o art. 37, inciso li, da CF/88:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Talvez o questionamento mais consistente quanto ao tema tenha sido levantado

quanto à possibilidade de realização de seleção pública, processo mais simplificado que o de concurso e que já chegou a ser utilizada por algumas agências reguladoras federais, na fase, já ultrapassada, em que seus quadros eram, ainda, de empregados públicos. Exemplo desse procedimento seria o exame de currículos seguido de prova e entrevista, conforme critérios objetivos e regras previamente estabelecidas em edital. Nesse sentido, há opiniões favoráveis de Mariana Moreira³¹ e de José Roberto de Andrade³².

No que respeita à cessão de servidores, das municipalidades para o consórcio, a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, ao art. 241 da CF/88 já contemplava a possibilidade de transferência de pessoal, ainda que se carecesse da lei regulamentadora:

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.

Mesmo na falta da regra geral, que só veio a lume em 2005, a transferência de servidores das administrações municipais era permitida nos termos das normas de pessoal aplicáveis ao cedente. Se a sociedade civil sem fins lucrativos fosse qualificada como Organização Social, por exemplo, a própria Lei 9.637, de 1998, em seu art. 14, facultava ao Poder Executivo federal a cessão especial, com ônus para a origem, vedando inclusive o pagamento de vantagens pecuniárias adicionais permanentes pela cessionária, com recursos do contrato de gestão.

Tratamento totalmente diverso dizia respeito à cessão de empregados públicos do consórcio para as administrações municipais. Com efeito, a Administração Pública é gerida por quadro próprio, em regime estatutário, e a contratação de pessoas pela associação para colocá-las a serviço das prefeituras integrantes, por meio de empréstimo,

pode ser considerado uma burla ao concurso público nos referidos entes. Admitir essa hipótese poderia levar ao extremo absurdo de que municipalidades constituíssem um consórcio com o fim exclusivo de contratação de empregados, a serem redistribuídos pelos entes integrantes, conforme as necessidades sazonais de cada município. Evidentemente que aí se teria uma forma de contornar o regime estatutário, obrigatório para a Administração Direta, evitando-se a formação de um quadro próprio, o que funcionaria como uma espécie de terceirização de atividades-finalísticas, o que é vedado.

4. A Lei 11.107/05

Muitas das questões tormentosas, as quais já nos referimos, foram solucionadas pela Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispôs sobre normas de contratação de consórcios públicos. Desenredam-se, por exemplo; as dúvidas acerca da personalização da consorciação, e bem assim, as decorrente interrogações quanto à natureza jurídica do ente formado.

De pronto, a precitada lei preceitua que o consórcio personalizado (§ 1.º, art. 1.º), eliminando-se assim a distinção que se pretendeu fazer, no passado, entre os intermunicipais e os administrativos, estes sem personalidade jurídica e, portanto, apenas uma nova forma de organização administrativa.

Tal personalidade jurídica poderá ser tanto de direito público, quando se tratar de associação pública, integrando, nesse caso, a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados (§ 1º art. 6.º, quanto de direito privado, hipótese em que assume a feição de uma associação civil (art. 15). No entanto, mesmo desvestida de natureza pública, essa entidade privada observará normas de direito público, especialmente quanto a contratos, licitação, prestação de contas e admissão de pessoal (§ 2.º, art. 6.º), elidindo, assim, sérias polêmicas passadas, aplicando-se apenas subsidiariamente o regramento pertinente às pessoas civis (art. 15).

No que concerne à licitação pública, releva assinalar que a lei reafirma a posição doutrinária de que o certame é dispensado para contratação do consórcio por ente da Federação consorciado (inciso III, § 1.º, art. 2.º, alterando-se, nesse sentido, a disposição contida no art. 112, § 1.º, da Lei n.º 8.666, de 1993.

No que respeita a recursos humanos, a norma geral faz menção a empregos públicos, estatuidos ainda que o protocolo de intenções, prévio à formação do consórcio (inciso XI, art. 4.º, estabelecerá a forma de seu provimento. Admite-se, ainda, a cessão de servidores dos entes da Federação consorciados para a pessoa jurídica resultante da consorciação, aclarando e dando concretude ao entendimento tradicional e dominante sobre esse tema. Inova, todavia, ao remeter ao contrato de programa, a ser estabelecido em caso de gestão associada de serviços públicos, a decisão quanto ao ônus do pessoal transferido (inciso IV, § 2.º, art. 13).

Eliminam-se, também, os questionamentos relativos à incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da previsão, primeiro, de que as contas da consorciação não de ser consolidadas nas contas dos entes consorciados (art. 4.º, § 4), e segundo, do princípio que se expressa no sentido da conformidade aos pressupostos da responsabilidade fiscal, nos exatos termos do art. 20. Nesse diapasão, a precitada norma regente ainda é mais clara ao afirmar que a contabilidade é a pública (art. 9.º, superando

as já apontadas posições de doutrinadores que a entendiam exigível, na Administração Indireta, apenas para autarquias e fundações. A vista disso, é natural dessumir-se a autoridade do Tribunal de Contas sobre a gestão consorciada, como já vinham entendendo várias cortes estaduais, o que agora ganha concretude com o preceito do parágrafo único do art. 9.º, o qual ao mesmo tempo deslinda possíveis conflitos de competência ao decidir pelo "parquet" que seja também competente para julgar o Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio.

A norma legal, a nosso ver, ainda fortalece a figura do consórcio, ao conceder-lhe mais amplos poderes sobre assuntos relacionados à sua gestão. Pode, por exemplo, promover desapropriações (inciso II, § 1.º, art. 2.º) e instituir servidões, nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou ainda interesse social, realizada pelo Poder Público. Tem, ainda, capacidade para arrecadar tarifas e preços públicos (art. 2.º, § 2.º). Nesse sentido, à tradicional possibilidade de gerir serviços públicos comuns, acresce-se a de outorgar concessão, permissão ou autorização de sua prestação (art. 4.º, XI). A pessoa jurídica resultante formada pela consorciação poderá, ainda, representar os entes da Federação consorciados, perante outras esferas de governo (art. 4.º, V), o que deverá facilitar a cooperação intergovernamental com entes federados que não integrem a associação, pela instituição de um único porta-voz da comunhão de interesses. E no sentido de preservar ou manter a consorciação, merece destaque a faculdade, de qualquer contratante adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público (art. 4.º, XII), abrindo oportunidade de tutela judicial do propósito de defender a manutenção do pacto original.

A Lei 11.107, de 2005, fixa ainda as regras ordinatórias da formação e dissolução do pacto. Preceitua a constituição por contrato (art. 3.º, ao qual já aludimos, diferindo, portanto, do entendimento tradicional que aproximava a consorciação do convênio, figura em que os interesses dos pactuantes não são opostos, mas coincidentes. Como requisito prévio, fixa-se o protocolo de intenções a ser firmado entre os entes da Federação

interessados, o qual deverá ser ratificado, mediante lei de cada integrante, para que seja considerado celebrado o contrato de consórcio público. Vê-se, mais uma vez, solvida uma questão tormentosa, que era a da necessidade ou não de autorização legislativa, agora superada.

Se a constituição depende de ato formal, na mesma medida é tratado o desligamento de um consorciado, que se dará na forma previamente prevista em lei (art. 11), e, bem como o caso extremo da dissolução do contrato de consórcio público, ou seja, seu desfazimento, o qual depende de ratificação legal de todos os integrantes (art. 12). Inevitável inferir que esses dispositivos conspiram para a manutenção do fenômeno associativo, apesar da voluntariedade presente no momento de sua formação. Esgota-se, a nosso ver, a crítica quanto à precariedade e instabilidade da cooperação voluntária, em face da possibilidade de desligamento unilateral do consorciado. A exigência de norma legal, com efeito, reduz em muito, ainda que não elimine, um possível rompimento ou desfazimento dos laços associativos.

Sobre o arcabouço legal do consórcio, ainda há que se dizer que a norma geral instituiu a necessidade de contrato adicional, nomeado contrato de programa, que regulará as obrigações entre os entes da Federação consorciados, ou destes com o consórcio, quando houver gestão associada de serviços públicos (art. 13). Estipulou, ainda, o contrato de rateio (art.: 8.0), cinge-se ao de regular o modo de financiamento das atividades, sendo que o mesmo deverá, em regra, ser estabelecido por exercício financeiro, limitada sua vigência às dotações orçamentárias que o suportam.

4.1. Aspectos controversos da Lei geral de consórcios públicos

Expostos os principais pontos da Lei 11.107, de 1995, é oportuno salientar que, ainda enquanto anteprojeto de lei, contundentes críticas já lhe eram dirigidas quanto à constitucionalidade da proposição de uma norma geral de contratação de consórcios públicos. Nesse sentido, tendo em vista que aspectos controvertidos da proposta foram preservados no precitado diploma legal, não se pode elidir a possibilidade desses questionamentos serem reapresentados, em relação ao texto definitivo, em eventual processo objetivo de controle absoluto de normas. Por essa razão, é oportuno um reexame do que se pretendeu impugnar e dos argumentos contrários.

Com efeito, houve quem sustentasse que o projeto criaria um novo ente federativo, afrontando as disposições constitucionais a respeito das competências dos integrantes da Federação. Nesse sentido, recusava-se a hipótese, visualizada na proposta, de criação de obrigações para Estados e Municípios. Entendeu-se, ainda, que o caráter anti-federativo da proposição era representado pela possibilidade de a União, pela sua superioridade, dominar o consórcio. Finalmente, considerou-se que a gestão associada de serviços públicos violaria a competência estadual para prever a cooperação intermunicipal, anulando o dispositivo constitucional (art. 25, § 3.º, da CF/88) relacionado às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e estendendo, indevidamente, a competência da União em matéria de serviços locais.

Nesse particular, o professor Miguel Reale, após enumerar vários argumentos pela inconstitucionalidade da proposta encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional, concluiu no sentido de que o "Projeto de Lei, que pretende instituir 'consórcios públicos', fê-lo extrapolando o art. 241 da Constituição federal, por criar uma instituição

jurídica anômala, à qual é conferida competência equiparável à dos três entes que compõem nosso sistema federativo, o que conflita com as diretrizes de nossa Carta Magna³³.

Estribados, especialmente, nos pareceres jurídicos contratados pelo Ministério das Cidades (Disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/media/ConsortioPublico/>), entendemos não assistir razão às críticas.

Inicialmente, temos que o consórcio público, na forma regulada pela Lei n.º 11.107, de 1995, em nada ofende ao pacto federativo, sendo tão-somente um meio para conjugação de esforços de diversos entes federados. A Federação não impede a cooperação, técnica de convivência que sempre foi adotada em nosso sistema, estando representada especialmente pelos convênios, mas também pela delegação de competências entre os seus integrantes, como a instituída pela Lei n.º 9.277, de 1996, que permite à União delegar aos municípios e aos estados a administração e a exploração de rodovias e portos federais. Ademais, se transferir a execução de serviços a particulares é nos termos do art. 175 da Constituição Federal, tanto mais entre integrantes da Administração Pública para execução de objetivos comuns.

Tampouco se sustenta, vejamos, a crítica que pretende ver, na pessoa jurídica que consorcia Municípios, Estados e União, inovação no sistema federativo, porque essa ilação só pode decorrer de uma confusão entre o conceito de descentralização administrativa e o de descentralização política. Ora, só esta última pode dar origem a um ente federado, se o ente descentralizado não tiver autonomia, não puder editar leis sem subordinação a outra norma que não a Constituição, não é nova entidade federada, não podendo, assim, inovar no pacto da Federação.

O consórcio público, nesse sentido, é apenas descentralização administrativa, não

a modalidade territorial ou geográfica, mas aquela que se faz por serviços, também chamada de funcional ou técnica. Nesta última modalidade, o poder público institui pessoa jurídica de direito público, ou privado, atribuindo-lhe responsabilidade por certo serviço público. A personificação, o patrimônio próprio, a capacidade específica cingida à competência transferida e a auto-administração, características da entidade descentralizada, não têm caráter político, razão pela qual esse fenômeno pode ocorrer tanto no Estado Unitário quanto no Federal, sem desfigurar qualquer desses modelos.

A respeito da personalidade jurídica, temos também por improcedentes as críticas. Se a consorciação regulada pela Lei das Sociedades por Ações (art. 278) é despersonalizada, não é a ela que se refere o texto constitucional, que distingue claramente o consórcio público, não o privado. Mesmo em relação à figura da Lei n.º 6.404, de 1976, já se inovara anteriormente ao prescrever, na Lei n.º 8.666, de 1993, acerca do regime das licitações públicas, a responsabilidade solidária. Logo, nada obsta que um outro diploma legal, de mesma hierarquia da Lei das S.A., estabeleça regime diferente e, com isso, preceitue a personificação.

Ademais, tem-se que a personificação é exigência mesmo do texto constitucional, isto porque o art. 241 distinguiu consórcio público de convênio de cooperação. Como sustenta Marçal Justen Filho, em um dos pareceres a que já nos referimos, "se a vontade constitucional fosse negar ao consórcio público a personalidade jurídica, o resultado seria uma modalidade de convênio. Logo, bastaria a Constituição ter-se referido a convênios de cooperação". Sendo, ambos, instrumentos de colaboração, havemos de reconhecer que o único aspecto que hoje permite a diferenciação entre eles é a personalidade jurídica, existente em um e inexistente no outro.

Isto porque já que não mais se sustenta, em face da redação do art. 241 da CF/88, a distinção tradicional que via, no consórcio, o acordo ou ajuste entre entes semelhantes

(Municípios consorciados), e no convênio, o ajuste de colaboração vertical (por exemplo, sendo convenientes a União e um Município). Com efeito, o texto constitucional é claro ao prever a consorciação 'impura' ou heterogênea, ou seja, aquela formada por entes distintos da Federação. A nota distintiva, portanto, recai sobre o tipo de cooperação, que ou resulta em delegação entre entes federados, ou, em outro caso, configura exercício conjunto de competências delegadas a uma entidade administrativa.

Ainda sobre a personalidade jurídica do consórcio, cabe repisar, um pouco mais detidamente, a legalidade e a constitucionalidade de se criar uma nova espécie de pessoa jurídica pública, como fez a Lei n.º 11.107, de 2005. Com efeito, o rol do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, não pode ser definitivo e imutável, porquanto esse diploma legal não é hierarquicamente superior a leis federais ordinárias supervenientes. Admite-se, portanto, que a legislação posterior o modifique para incluir, na Administração Indireta, uma nova figura subjetiva.

Tampouco, vale dizer, a Constituição Federal veda inovações no tema. Se a ele se refere em várias ocasiões, claramente reconhecendo o regime de direito público das autarquias e o de direito privado das sociedades de economia mista e empresas públicas, não o sistematiza, nem o esgota, o que fica a cargo, observados os limites da Carta Magna, da legislação infraconstitucional.

Assim é que, quando detiver, o consórcio, personalidade jurídica de direito público, resta evidente que não poderá ser confundido com figuras de direito privado, como a sociedade de economia mista, a empresa e a fundação públicas. Nesse caso, a consorciação revelará uma característica muito próxima da autarquia, mas não no sentido clássico da descentralização promovida por um ente federado, mas de ordem plural, como uma espécie de autarquia interfederativa. Isto porque a própria Lei n.º 11.107 estipula, em seu art. 6.º, § 1.º, que "o consórcio público com personalidade jurídica de

direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados", ao mesmo tempo em que, em outra passagem (art. 16), altera o rol das pessoas jurídicas de direito público interno, art. 41 do Código Civil, para incluir as associações públicas.

Vê-se que não há óbice, quando o consórcio adquirir personalidade jurídica de direito público, a que integre a estrutura organizativa de mais de um ente da federação. Trata-se de uma verdadeira autarquia federativa, na lição de Floriano Azevedo Marques Neto em parecer contratado pelo Ministério das Cidades. Como bem anota o insigne doutrinador, nada há que impeça a existência de uma entidade criada por mais de uma pessoa política. Com efeito, há muito o ordenamento nacional conhece de pessoas jurídicas que integram a administração indireta de mais de um ente federado, quando participam, por exemplo, no capital de uma sociedade de economia mista ou de uma empresa pública. Este é o caso, registre-se, da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO, de cujo capital participam o Estado de São Paulo e o Município da capital.

Outra crítica à iniciativa do Poder Executivo federal repousou na pretensa impossibilidade de a União disciplinar o tema por uma norma geral. Tampouco procede tal impugnação, na visão, a nosso ver, predominante na doutrina. A competência que deflui do exame do art. 241 da Constituição Federal é a legislativa concorrente, para os três entes da Federação, daí que a Carta forçosamente reconhece a competência federal para prescrever normas gerais (ex-vi do art. 24, §§ 1.º a 4.º, CF/88).

Ademais disso, nos termos do art. 22, inciso XXVII, tem a União competência privativa para editar normas gerais de contratação, sendo curial que o consórcio manifeste essência contratual. Nem se diga que a necessidade de manifestação legislativa é incompatível com esse caráter, pois também se exige diploma legal para autorizar a

criação de empresa estatal e nem por isso deixa de haver contrato social na sua constituição. Aduza-se, a esse exemplo, o fato de a Lei 9.074, de 1995, exigir lei prévia ao contrato de concessão de serviço público, permitindo-nos, desse modo, corroborar o entendimento pela plena compatibilidade entre o requerimento de norma infraconstitucional, por um lado, e a natureza contratualista do ato constitutivo da consorciação, de outro.

Diga-se, para encerrar esse ponto, que o consórcio é contrato plurilateral, e mesmo que se lhe reconheça haver comunhão de interesses entre as partes que o firmaram, não pode ser considerado como convênio, e isto não apenas porque o art. 241 da Constituição Federal distinguiu um de outro. A falta de contraposição de vontades, deve hoje ser entendido, não elimina a natureza contratual, tampouco o faz o fato de haver múltiplos signatários. Há exemplos de outros contratos, submetidos ao direito público, que não são bilaterais, como as concessões de serviço público, nem sinalagmáticos, o que ocorre, por exemplo, nas parcerias público-privadas, em que há comunhão de escopos, mas nem por isso deixa de haver contrato. A consorciação, força concluir, envolve estipulações obrigacionais mútuas, sendo verdadeiro contrato administrativo lato sensu.

Finalmente, tampouco pode ser tido por correto o questionamento que alude à redução de competências estaduais e federais pela sobreposição dos consórcios com as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões ou regiões integradas de desenvolvimento. Não se nega que possa haver coincidência territorial entre essas formas especiais de organização do histórico, mas isso em nada reduz a parcela de responsabilidades constitucionais atribuída aos Estados e à União. A consorciação prevê a gestão associada de serviços públicos, enquanto as demais figuras territoriais visam mais instituir padrões de coordenação e cooperação, sem interferir, necessariamente, na titularidade dos serviços públicos.

Ademais disso, distinguem-se os institutos porque o consórcio é voluntário, de modo tal que seus integrantes não estão obrigados a aderir ao fenômeno associativo, enquanto as demais formas especiais de organização do território decorrem de lei complementar estadual ou federal, possuindo, assim, um caráter compulsório. Daí porque não se sustenta, igualmente, a crítica de que a União estaria criando obrigações para os demais entes federados, já que o que prevalece é voluntariedade, não a obrigatoriedade.

Temos, portanto, que as críticas erigidas quanto ao projeto não procedem, nem devem ter guarida se novamente suscitadas contra a Lei n.º 11.107, de 2005.

5. Conclusão

Por tudo que se expôs, resta inarredável a relevância do fenômeno do associativismo intermunicipal no Brasil. De remota origem, cujos traços encontramos logo após a proclamação da República, e embora seja uma tarefa difícil, quando não impossível, reconstituir a real dimensão do modelo na primeira metade do século passado, no Brasil, pela falta de referências históricas, pode-se inferir que o consórcio teve disseminação tímida, para os padrões atuais, até a década de 1970, quando então apenas algumas experiências grassavam no território nacional.

Esse cenário foi profundamente alterado. Primeiro, como resposta ou reação aos estímulos de descentralização e valorização das instâncias locais que a Federação brasileira vivenciou com o declínio do regime de exceção e com a inauguração da nova ordem constitucional, em 1988. Nesse diapasão, contribuíram fortemente para o associativismo as iniciativas que instituíram políticas públicas que considerassem a

coordenação intermunicipal de esforços governamentais. No âmbito federal, como os números examinados permitem atestar, teve especial destaque o SUS, não se podendo afastar a possibilidade de os contatos setoriais e horizontais na área de saúde, por terem estabelecido um maior nível de comunicação entre os municípios abrangidos, terem provido um grau tal de intercâmbio que a solução consorciada deve ter brotado naturalmente quando a escala ou a abrangência territorial dos problemas determinou a adoção de soluções coletivas e coordenadas.

Em segundo lugar, como consequência da crescente complexidade da sociedade brasileira, especialmente em face do fenômeno urbano, a qual deve ser igualmente apontada como causa do estímulo mais recente à adoção de soluções consorciadas, não apenas porque os problemas mostraram-se de mais difícil deslinde, pelo esforço isolado, mas porque o nível exigido de qualidade ou cobertura no atendimento das demandas sociais, pelos eleitores, é cada mais rigoroso. Diminuído o grau de satisfação com soluções parciais, serão sempre as adotadas isoladamente para problemas que exijam ação passa a haver um incentivo político, não desprezível, para a associação. Isso é mais verdadeiro nas sedes dos consórcios, onde pode ser mais visível, e ter maior apelo popular e efeitos eleitorais, o resultado do investimento coletivo, como no caso de hospitais públicos ou clínicas especializadas que funcionem como pólos de atendimento para as municipalidades fronteiriças.

A edição de uma norma geral, em 2005, decerto contribuirá ainda mais para o fenômeno associativo, porquanto estatui um ordenamento comum que elide tormentosas questões jurídicas, suscitadas ao longo da evolução do modelo, como vimos. Ao mesmo tempo, a lei preceitua disposições que tendem a fornecer uma maior estabilidade aos consórcios formados, reduzindo os riscos de desfazimento do vínculo associativo, ou de seu simples abandono, pela sucessão de mandatos eletivos, especialmente quando as novas gestões são menos compromissadas com o esforço de ação coletiva.

Por tudo que se expôs, entendemos evidenciado um alto grau de desenvolvimento do modelo, pelo menos do ponto de vista administrativo, já que não se chegou ao nível do Kreise alemão, que ao consorciar municípios, que não são entes da Federação alemã, possui competência legislativa para o interesse regional. A nosso ver, nem se poderá chegar a tanto sem antes ferir a Constituição brasileira. De todo modo, as circunstâncias atuais estão a sugerir uma evolução muito maior dos consórcios intermunicipais, talvez com relativa perda de importância das instâncias municipais em prol de um predomínio, pelo menos nas regiões de médio desenvolvimento, do ente intermunicipal, de interesse microrregional.

6. Notas

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 33.
- 2 ECKSTEIN, Otto. Economia Financeira- Introdução à Política Fiscal. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 78.
- 3 *Ibid.*, p. 80.
- 4 GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas – Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974. p. 103.
- 5 IBAM. Associações e Consórcios Intermunicipais. Rio de Janeiro: Instituto

Brasileiro de Administração Municipal, 1978. p. 9.

6 MELLO, Diogo Lordello de Mello. Panorama da Administração Municipal Brasileira. In: Cadernos de Administração Pública. Rio de Janeiro: IBAM, 1955. p. 8.

7 *Ibid.*, p. 9.

8 *Ibid.*, p. 10.

9 SILVA, Cátia Antônia da Silva. O Movimento Municipalista de 1946: Bases para o Desenvolvimento e a Modernização Administrativa Local. Rio de Janeiro: IPPURIUFRJ, 1990. p. 2.

10 MELLO, Diogo Lordello de Mello. *Op. cit.* p. 14.

11 *Ibid.*, p. 32.

12 BRASILEIRO, Ana Maria apud. IBAM. *Op. cit.* nota 2, p. 11.

13 ABRUCIO, Fernando Luiz. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 60.

14 *Ibid.*, p. 76.

15 *Ibid.*, p. 69.

16 A Constituição Paulista, de 14 de julho de 1891 dispunha que "as municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém da aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomarão." Constituição Federal de 1937 "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".

MEDEIROS, Océlio. Apud. IBAM. *Op. cit.* nota2, p. 9.

- 17MARTORANO, Dante. Estruturas Diferenciadas de Governo Municipal. Florianópolis: UFSC, 1983. p. 83.
- 18IBAM. *Op. cit.* nota 2.
- 19COSECS-MG. Consórcios Intermunicipais de Saúde. A Proposta da OS. Belo Horizonte: Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde do Estado de MG, 2002. p.8.
- 20 GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas- Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974. p. 99.
- 21 MEIRELLES, Hely Lopes. Apud. ABRUCIO, Fernando Luiz. *Op. cit.* p. 85.
- 22 MEIRELLES, Hdy Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 373.
- 23 CRUZ, Maria do Carmo M. T. Apud. ABRUCIO, Fernando Luiz. *Op. cit.* p. 86.
- 24IBAM. Roteiro para Constituição de Consórcio Intermunicipal. Rio de Janeiro: IBAM, 1997. p. 5.
- 25MOREIRA, Mariana. Natureza Jurídica dos Consórcios Intermunicipais. In: Consórcio: Uma Forma de Cooperação Intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2001. p. 25.
- 26 MEDAUAR, Odete. Convênios e Consórcios Administrativos. In: Boletim de Direito Administrativo. NDJ, 1995. p. 451-461.
27. MOREIRA, Mariana. *Op. cit.* p. 28.
- 28 REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. A Lei 4.320/64 Comentada. 28.ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

- 29 MEIRELLES, Hdy Lopes. *Op. cit.* p. 101. 30 COSECS-MG. *Op. cit.* p. 8.
- 31 MOREIRA, Mariana. *Op. cit.* p. 30.
- 32 ANDRADE, José Roberto L Consórcios: Recursos Humanos. In: Consórcio: Uma Forma de Cooperação Intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2001. p. 33.
- 33 REALE, Miguel. Parecer sobre Consórcios Públicos. Disponível em: <http://www.migudreale.com.br>.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ANDRADE, José Roberto L Consórcios: Recursos Humanos. In: Consórcio: Uma Forma de Cooperação Intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2001. p. 33.
- COSECS-MG. Consórcios Intermunicipais de Saúde. A Proposta da OS. Bdo Horizonte: Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde do Estado de MG, 2002.
- ECKSTEIN, Otto. Economia Financeira - Introdução à Política Fiscal. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitano-Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitano-Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- IBAM. Associações e Consórcios Intermunicipais. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1978.
- — — - Roteiro para Constituição de Consórcio Intermunicipal. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997.
- MARTORANO, Dante. Estruturas Diferenciadas de Governo Municipal. Florianópolis: UFSC, 1983.

- MEDAUAR, Odete. Convênios e Consórcios Administrativos. In: Boletim de Direito Administrativo. NDJ, 1995.
- MEIRELLES, Hdy Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 373.
- MELLO, Diogo Lorddlo de Mello. Panorama da Administração Municipal Brasileira. In: Cadernos de Administração Pública. Rio de Janeiro: IBAM, 1955.
- MOREIRA, Mariana. Natureza Jurídica dos Consórcios Intermunicipais. In: Consórcio: Uma Forma de Cooperação Intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima- CEPAM, 2001.
- REALE, Migud. Parecer sobre Consórcios Públicos. *Disponível em:* <<http://www.migudreale.com.br>>.
- REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. A Lei 4.320/64 Comentada 28.ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.
- SILVA, Cátia Antônia da Silva. O Movimento Municipalista de 1946: Bases para o Desenvolvimento e a Modernização Administrativa Local. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.