

Revista Âmbito Jurídico

Nº 147 - Ano XIX - ABRIL/2016 - ISSN - 1518-0360

S E P A R A T A

**Consórcios públicos interfederativos: à
busca da eficiência na administração pública**

Paulo Sérgio Mendes César

Consórcios públicos interfederativos: à busca da eficiência na administração pública

Paulo Sérgio Mendes César

Resumo: O artigo analisa aspectos importantes da figura dos consórcios públicos interfederativos e da busca por eficiência na Administração Pública. Nas últimas décadas os governos das esferas federal, estaduais e municipais têm enfrentado severos desafios na gestão dos recursos públicos. A sociedade faz jus a um rol extenso de serviços públicos de qualidade assegurados pela Constituição da República. Para tanto, os entes federados tendem a se unir na busca de eficiência na gestão desses serviços. Dessa sorte, pretende-se o apontamento de diversos fatores promotores de eficiência para a Administração Pública através da implementação e operação de consórcios públicos.

Palavras-chave: consórcios públicos interfederativos, princípio da eficiência, Administração Pública.

Abstract: The article analyzes important aspects of the figure of interfederative public consortium and the search for efficiency in Public Administration. In recent decades the governments of the federal, state and city have faced severe challenges in the management of public resources. The company is entitled to a long list of quality public services provided by the Constitution of Republic. Therefore, federal entities tend to join in the search for efficiency in the management of these services. That sort, intended to the appointment of several promoting factors of efficiency in Public Administration through the implementation and operation of public consortium .

Keywords: interfederative public consortium, principle of efficiency, Public Administration.

Sumário: Introdução. 1. A Visão Jurídica dos Consórcios Públicos. 2. O Processo da Busca de Eficiência. 3. A Visão Jurídica do Instituto da Eficiência. 4. Eficiência e Contratos Administrativos. 5. Instrumentos de Eficiência nos Consórcios Públicos. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 – CR/88 – também denominada de “Constituição Cidadã”, assegurou a população um extenso rol de direitos como nunca antes neste país. A partir de então, os entes federativos, em especial os municípios, visto que tiveram suas atribuições amplamente alargadas pela descentralização trazida pela CR/88, passaram a ofertar um grande volume de serviços públicos. Tem-se assim um quadro de restrição orçamentária delicado, não prescindindo de mecanismos de controle dos gastos públicos.

Nesse cenário, torna-se fundamental a execução da atividade pública de forma racional e eficiente, otimizando a aplicação dos recursos escassos e reduzindo sempre que possível custos de forma permanente. E é nesse sentido que o presente trabalho pretende demonstrar

ser a associação interfederativa denominada *consórcio público* uma ferramenta importante para obtenção de eficiência.

Seguindo esse raciocínio, os consórcios públicos podem ser um suporte aos quase seis mil municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão institucional na grande maioria deles, decorrente, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros em geral ali vivenciada.

Inicia-se o estudo apresentando a visão histórica e doutrinária do consórcio público, contextualizando seu conceito, diferenciando-o de contratos administrativos similares, como consórcios administrativos, convênios e termos de parceria. Também são analisadas características como a peculiar personalidade jurídica oriunda do consorciamento, vantagens e desvantagens, além de outros aspectos mais gerais da figura consórcios públicos.

A seguir, tem-se o processo de evolução do princípio da eficiência, demonstrando a construção histórica de um conceito específico que servirá de base para a maioria das considerações deste estudo.

Dando continuidade, pretende-se verificar a visão jurídica do instituto da eficiência, já levantando aspectos relevantes para atuação pública, bem como a análise da importância da eficiência dos contratos administrativos em geral.

Antecedendo às conclusões, tem-se a análise minuciosa dos aspectos catalisadores da eficiência na prestação de serviços públicos, presentes na Lei 11.107, de 06 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

Por último, apresentam-se as conclusões sobre o consorciamento entre entes federativos, permitindo um parecer ratificador da relevância dessa espécie de pacto interfederativo, esclarecendo pontos importantes para sua utilização eficiente.

1 A VISÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Medauar e Oliveira (2006) defendem que, apesar de a Lei de Consórcios Públicos, Lei n.º 11.107/2005, não mencionar expressamente nenhum preceito constitucional, ela se baseia no parágrafo único do art. 23 e no art. 241 da Constituição da República de 1988 (CR/88), introduzidos pela Emenda a Constituição (EC) n.º 19/1998. Ambos dispositivos estão transcritos abaixo:

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

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

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

transferidos.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A leitura do parágrafo único do art. 23 de nossa Carta Magna revela que a regulação da cooperação entre os entes federativos deveria se dar por lei complementar, e não por lei ordinária, como a é a Lei 11.107/2005. Também é possível observar que a Lei de Consórcios Públicos não atende ao estabelecido no art. 241, pois é lei da União dirigida não só para a União, mas também para outros entes federados.

Nesse sentido, os autores consideram ser difícil o enquadramento da Lei de Consórcios Públicos nos artigos supracitados. Segundo eles, a Lei 11.107/2005 afina-se mais ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22, também de nossa CR/88, transcrito abaixo:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Desse modo, a União edita normas gerais, fixando diretrizes para si e para os outros entes da Federação, mas isso sem excluir a competência destes para suplementar tais preceitos. (Medauar; Oliveira, 2006)

Segundo Ribeiro (2007), a Lei de Consórcios Públicos foi a primeira dedicada exclusivamente à cooperação federativa, regulamentando tanto os consórcios públicos, como a gestão associada de serviços públicos. O autor esclarece que a lei cria instrumentos para proteger juridicamente as relações de cooperação entre entes federativos. Destarte, a regulamentação dos consórcios e da gestão associada de serviços públicos amplia as possibilidades de cooperação entre os diferentes entes da Federação, e não apenas entre municípios.

Com o advento da Lei n.º 11.107/2005, os consórcios públicos passaram a ter outra concepção. Isso porque, antes dessa lei, denominava-se convencionalmente consórcio público o pacto celebrado entre entes federativos da mesma esfera, ou seja, municípios com municípios e estados-membros com estados-membros, sendo outros pactos entre entes de esferas diferentes considerados convênios. Toda análise a seguir refere-se a essa nova concepção de consórcios públicos.

Assim, Araújo e Magalhães (2009) revelam que os consórcios constituem espécies de convênios entre entidades políticas para as quais se exige um requisito específico, que é a autorização legislativa, e se estabelece um efeito específico, que é a constituição de uma pessoa jurídica. Dessa forma, conceituam-se atualmente os consórcios públicos como espécie de convênio entre entes federativos, de mesma esfera ou não, do qual resulta uma pessoa jurídica.

Justen Filho (2008) lembra que os consórcios públicos integram a Administração indireta de todos os entes que se associarem para a sua formação. Segundo o autor, tais consórcios podem firmar convênios, inclusive com as pessoas públicas de seus associados, e serão investidos no desempenho de competências próprias deles.

Medauar e Oliveira (2006) esclarecem que os consórcios públicos são resultado de livre associação de entes federados, para atender objetivos comuns dos entes consorciados. Ainda com os autores, tem-se que suas atividades são desenvolvidas em área de atuação que corresponde ao território desses entes. É o que os autores chamam de “espaço interfederativo”.

Quanto à personalidade jurídica, Sachs (2005) afirma que o consórcio público pode ter personalidade jurídica de direito público, caso constitua associação pública e lei ratifique protocolo de intenções, ou de direito privado, sujeito, portanto, ao regime de direito privado, mas devendo observar as normas trabalhistas e de licitação. No mesmo sentido, Bacellar Filho (2007) afirma que, quando o consórcio adquire personalidade jurídica de direito privado, não obstante os objetivos sociais que persegue e a submissão ao regime jurídico administrativo, ainda que em menor intensidade, terá a sua atuação regulada eminentemente por regras de direito privado. Seguindo com o autor, é o que ocorre com as empresas públicas e sociedades de economia mista que exercem atividade econômica.

Data venia, há de se esclarecer que o consórcio público não adquire personalidade jurídica. Ele é tão somente um pacto entre entes federativos, e desse pacto é que se origina uma pessoa jurídica de direito público ou privado, conforme o § 1º do art. 1º da Lei 11.107/2005: “O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.”

O consórcio público é constituído por contrato de consórcio, cuja celebração depende de ratificação, mediante lei, de um protocolo de intenções entre as entidades federativas, de acordo com o art. 3º da lei 11.107/2005.

Ribeiro (2007) expõe que um grande desafio no tocante aos consórcios públicos diz respeito à adesão de entes federativos. Assim, entre municípios, por exemplo, deve-se desenvolver uma identidade forte o bastante para identificá-los e mantê-los unidos, como o fato de pertencerem à mesma região^[1], ou serem confrontantes dos mesmos problemas sociais. O autor ainda ressalta a necessidade da participação de técnicos qualificados e da sociedade civil, a fim de compreender o consórcio como um resultado a longo prazo.

2 O PROCESSO DA BUSCA DE EFICIÊNCIA

Com as mudanças de estrutura sofridas pela maioria dos Estados durante o século XX, passando de Estados Liberais para Estados de Bem-Estar Social, fez-se necessário dilatar a atuação estatal, rompendo com a inércia característica do Liberalismo^[2]. Destarte, os Estados assumiram relevante papel na criação e distribuição de riquezas, o que os sobrecarregou significativamente.

Nesse sentido, Abrucio (2003) expõe que no pós-guerra, os Estados ficaram sobrecarregados, “*com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos*”. Seguindo com Oliveira (2007), houve grande inchaço do Estado na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, pesquisa e desenvolvimento, justiça, seguridade social e outras. Logo, com esse expressivo alargamento do papel do Estado, viu-se a necessidade de uma nova postura do Poder Público, que abarcasse mais que a capacidade de gerar receitas, mas principalmente de aplicá-las da forma mais eficiente.

Oliveira (2007) relata que, com a separação verificada entre os estudos da Economia e da

Administração de empresas privadas em relação ao setor público, ocorreu a evolução acadêmica daqueles, favorecendo a criação de organizações muito bem sucedidas. Mas com isso, o Estado viu-se obrigado a modernizar-se para fazer frente às novas exigências, o que implica que já nesse período o Estado começava a espelhar suas ações nas da iniciativa privada, que eram, a *priori*, mais eficientes.

Assim, em busca dessa atuação pública mais eficiente, surgiram propostas de modelos para atividade estatal semelhantes às das grandes corporações privadas, unificando, em certa medida, os estudos acadêmicos da administração do setor privado com os do setor público, e conseqüentemente incorporando ao setor público novos princípios e ideologias adequados às novas tecnologias. (Oliveira: 2007)

Dentre tais modelos, Oliveira (2007) destaca o inglês, não só pela relevância, mas principalmente pela influência que exerceu na Reforma Administrativa brasileira. Para ele, o modelo inglês partia da perspectiva do endividamento do Estado e da já incipiente era tecnológica, ambas vindas da corrida espacial e armamentista. Além disso, propunha os fundamentos de uma nova administração pública gerencial (*new public management*), voltada para a orientação de custos e regras de mercado.

Ainda sobre tal modelo, o autor apresenta um programa de privatizações em larga escala na Inglaterra, onde o setor público praticamente deixou de existir na esfera da atividade econômica direta. Por conseguinte, as funções sociais que permaneceram no setor público passaram a orientar o trabalho com base em valores gerenciais e de mercado. O autor ainda revela o aparecimento das agências reguladoras nesse período.

Via-se nessa época uma grande ênfase no “fazer mais com menos”, na preservação do valor dinheiro, no uso de indicadores comparativos de desempenho e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos, de informação e de auditoria. O desempenho relativo passou a ser avaliado mais abertamente e sujeito a um rígido monitoramento central. (Oliveira: 2007)

Tem-se que o surgimento do amplo movimento da nova administração pública pode ser visto como exemplo de um processo mais geral no qual conjuntos de princípios administrativos surgem e desaparecem (Child, 1969; Barley e Kunda, 1992, *apud* Oliveira, 2007). Para o autor, tais conjuntos de pensamentos contêm elementos tanto descritivos como normativos (talvez ideológicos). Eles podem estar associados a componentes sociais, a administradores profissionais ou a intelectuais da área organizacional.

Portanto, Abrucio (2003) destaca que a terminologia administrativa renovada trouxe a lume a discussão sobre conceitos mercadológicos acerca da qualidade, customização, capacidade gerencial e, sobretudo, da eficiência, agregando-lhes inclusive imposições normativas pela responsabilização (penal, civil e disciplinar) dos agentes públicos.

Oliveira (2007) aponta que no Brasil, a partir dos anos 60 intensificaram-se as tentativas de conciliar a estrutura deficitária de governo com a nova ordem mundial. Já nessa época houve grande expansão aqui da concepção burocrática reformadora do Estado, no contexto da indicação da legalidade estrita, segundo a qual o administrador público só podia fazer aquilo que a lei autorizava.

O autor defende que o Governo Militar de 1967, valendo-se de ampla reforma

infraconstitucional, lançou mão, primeiro, do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, para regular a atividade da administração pública federal e, depois, por meio do Ato Institucional AI-8, estendeu a sua obrigatoriedade de seus princípios aos Estados e Municípios com mais de duzentos mil habitantes^[3].

Assim, Oliveira (2007) acredita que no âmbito da primeira grande reforma administrativa no Brasil, projetou-se a introdução de princípios e normas administrativas segundo um pensamento de controle típico da administração de empresas, embora presos, ainda, à legalidade, ou seja, não obstante persistir claro distanciamento dos parâmetros da livre iniciativa. Eis o teor do art. 6º do referido Decreto-Lei, que bem demonstra as inovações do espírito reformador:

“Art. 6º As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I – planejamento;

II – coordenação;

III – descentralização;

IV – delegação de competência;

V – controle”.

O autor destaca que a nova principiologia foi absorvida com grande atraso no Brasil, manteve-se afastada durante todo o período, segundo ele pela total falta de responsabilização do Estado e dos agentes, além do cunho evidentemente arbitrário e autoritário do regime. Sobre essa questão, mister revelar que apesar de não constar expressamente no ordenamento jurídico, o princípio da eficiência já se impunha, mesmo que indiretamente, por outros princípios constitucionais intrínsecos à Administração Pública, como moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, vez que o simples atendimento a esses princípios pelo agente público teoricamente já promove o atingimento da eficiência.

Oliveira (2007) ainda aponta que, após a fase do milagre econômico, com a chegada de uma grave crise das economias mundiais, ocasionada pela pressão da valorização do petróleo, devido à incapacidade de o governo atrair recursos e manter um crescimento econômico adequado, ou ao brutal endividamento externo, fruto do período do milagre econômico, o Brasil manteve-se distante da influência das novas propostas para a atividade estatal, que só seriam retomadas na década de 1990. A despeito disso, esclarece-se que o modelo inglês obteve destacada relevância acadêmica nesse período, visto que trazia o contexto da denominada administração pública gerencial ou *new public management*.

Apesar da resistência inicial, tem-se que aos poucos o país viu-se obrigado a adaptar-se aos novos rumos, incorporando práticas mais eficientes para a máquina pública. E como o administrador público tem “liberdade positiva^[4]”, só age em razão da lei, a eficiência passou a fazer expressamente parte da indicação normativa, galgando condição imperativa do ordenamento jurídico. Tem-se que, a eficiência, nos dizeres de Oliveira (2007), “*no decorrer dos anos, deixou de ser uma opção e passou a ser uma obrigação para o administrador público*”.

Se antes o princípio da eficiência estava correlacionado à própria legalidade dos atos da Administração Pública, com a EC n.º 19/98 passou a ter tratamento próprio. Pode-se dizer que o princípio da eficiência já estava presente em outros princípios orientadores da atividade estatal supramencionados, e que foi incluído expressamente na CR/88 para ratificar o plano de fundo do Plano Diretor da Reforma Administrativa, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira iniciada no governo FHC (Fernando Henrique Cardoso de Melo).

3 A VISÃO JURÍDICA DO INSTITUTO DA EFICIÊNCIA

Como já demonstrado, em certo período, passou-se a estudar conceitos específicos da Ciência da Administração, pois a importação da eficiência dessa Ciência para a do Direito trouxe significado específico. Para aquela, eficiência refere-se à ação perfeita para a obtenção de resultado, enquanto que eficácia, termo correlato, corresponde ao cumprimento, pelo resultado, dos objetivos previamente estabelecidos. O primeiro relaciona-se à otimização dos meios utilizados, já o segundo preocupa-se com a operacionalização dos resultados pretendidos.

Chiavenato (1994, p. 163) constrói um quadro comparativo dos termos eficiência e eficácia, exposto abaixo:

Eficiência	Eficácia
Ênfase nos meios	Ênfase nos resultados
Fazer corretamente as coisas	Fazer as coisas corretas
Resolver problemas	Atingir objetivos
Salvaguardar os recursos	Otimizar a utilização de recursos
Cumprir tarefas e obrigações	Obter resultados
Treinar os subordinados	Proporcionar eficácia aos subordinados
Manter as máquinas	Máquinas disponíveis
Presença dos templos	Prática dos valores religiosos
Rezar	Ganhar o céu

E arremata o autor:

“À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis).” (Chiavenato: 1994; p. 163)

Pode-se aduzir do quadro comparativo acima, bem como do trecho acima transcrito, que a conceituação trazida pelo autor diferencia-se da defendida na Reforma Administrativa dos anos 90, da administração pública gerencial. Nesta, a eficiência focaria nos resultados e não nos meios, como fica evidente no trecho abaixo, extraído da Apresentação do Plano Diretor da Reforma Administrativa (1995, p.12):

“A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que

negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados**, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.” (grifos nossos)

Pode-se então observar no Plano Diretor da Reforma Administrativa (1995) que “os resultados da ação do Estado devem ser considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.” (Plano Diretor da Reforma Administrativa:1995, p.13)

Do ponto de vista jurídico, existem diversas formas de se interpretar um princípio, seja através da interpretação gramatical ou literal, da sistemática, da lógica, da histórica, ou da teleológica, cada qual com sua peculiaridade.

Assim, segundo Oliveira (2007), ao se adotar a interpretação gramatical ou literal, restringir-se-ia o princípio da eficiência ao conceito dado pela Ciência da Administração. Se a escolha for pela interpretação literal, obter-se-á o sentido originário, *ipsis litteris*. Já na sistemática, interpreta-se com base em toda visão do ordenamento jurídico constitucional em que está inserido. Na histórica, interpreta-se o princípio da eficiência observando o contexto político e socioeconômico em que se deu sua inclusão na CR/88. No teleológico, buscam-se as finalidades e objetivos pelos quais se introduziu a eficiência como exigência nas atividades administrativas.

Ressalte-se que os outros modelos de interpretação podem ser usados sem prejuízo de semântica axiológica pelos operadores do direito, pois não existe um modelo ideal. Optou-se aqui pela interpretação histórica e pela sistemática do princípio constitucional da eficiência, relevando a discussão legislativa ocorrida no contexto de sua inclusão em nossa Carta Magna, bem como sua análise em relação ao ordenamento jurídico nacional. Isso porque, a partir dessas duas formas de interpretação, pode-se constatar o princípio da eficiência como otimização de meios e concreção de resultados, ou seja, obriga que o Estado, mesmo diante de recursos escassos, cumpra sua finalidade de garantir o bem da comunidade, da coletividade.

Nesse desiderato, fundamental destacar que, no período da introdução da mais recente Reforma Administrativa, existiam grandes discussões sobre o papel do Estado. Somada a isso, Oliveira (2007) revela também a existência de grande pressão dos países ricos sobre os países subdesenvolvidos como o Brasil. Em prol de mudanças substanciais nas áreas deficitárias do governo, tornando-as mais eficientes, com vistas à globalização.

Como conseqüência dessas circunstâncias, a Administração Pública passou a agir com maior zelo, clareza e resultado, isto é, tentando ser mais eficiente e eficaz. Tal contexto, somado aos novos ditames constitucionais, trazidos particularmente pela EC n.º 19/98, permitem compreender a necessidade de os agentes públicos perseguirem a eficiência para o cumprimento efetivo das finalidades dos serviços públicos. Essa pode ser considerada a interpretação mais ajustada do fenômeno da eficiência, antes da seara da Administração, mas

agora também da área jurídica.

O princípio da eficiência resulta, pois, de um processo de reforma administrativa, em que se percebe uma mudança, do modelo burocrático para o modelo gerencial, em que se dá prioridade à busca de melhores resultados em detrimento de formalidades legais que só fazem obstruir a máquina administrativa. Logo, o princípio da eficiência possui também uma face voltada para a economicidade, isto é, a obtenção dos melhores resultados com a redução máxima dos custos. (Welsch: 2003)

Destarte, Brisola (2003) afirma que, a partir de sua constitucionalização como princípio, a eficiência passou a ser conceituada diversificadamente e analisada entre os doutrinadores. Para Gasparini (2000, p.20), o princípio da eficiência *“impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”*. Logo, a atividade pública deve ser prestada do modo mais rápido possível, atendendo aos interesses da sociedade da melhor forma, sempre observando as técnicas e procedimentos compatíveis com a atividade a ser realizada.

Nas palavras de Oliveira (2007, p. 50), *“dentro do planejamento de qualquer política pública, o princípio da eficiência reclama do administrador o máximo de proveito, tanto em relação aos meios empregados quanto no tocante aos resultados obtidos.”*

Moraes(1999), *apud* Welsch (2003), define o princípio da eficiência na mesma direção:

“[...] o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se melhor rentabilidade social.”

Ou seja, a eficiência esperada pelo sistema jurídico corresponde ao que Batista Júnior (2004, p. 222) bem expôs:

“Indubitavelmente, para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP (Administração Pública), tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE (Princípio da Eficiência), assim, é um princípio bipotencial, uma vez que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. Portanto, o princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como o resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas.”

Para fins jurídicos, eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins pretendidos, como ocorre com os administradores. Enquanto para os administradores a eficiência é um simples problema de otimização de meios, para o jurista, ela *“diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final”* (Freitas, 1999, p. 85).

De acordo com a obra atualizada de Meirelles (2003, p. 103), que consagrava a eficiência ainda nos anos 70, pode ser a mesma *“considerada em sentido amplo, abrangendo não só a*

produtividade do exercente do cargo ou função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração.”

Segue elencando entre os poderes e deveres do administrador público o chamado “*dever de eficiência*”, o qual chegou a denominar “*o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*”. Afirma ainda o autor que o dever de eficiência corresponde ao “*dever de boa administração*” extraído da doutrina italiana. E como se verificará a seguir, os consórcios públicos podem permitir uma “*boa administração*”, ao ensejar caminho mais simples aos objetivos pretendidos. (Meirelles: 2003)

4 EFICIÊNCIA E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Com todas as mudanças promovidas pela legislação pertinente ao consórcio público, fica evidente a busca de eficiência para os entes consorciados da Administração Pública. A eficiência é um princípio de todo ordenamento jurídico, justificando diversas alterações na legislação, como nas recentes reformas promovidas na lei processual civil. Não obstante, no âmbito da Administração Pública a eficiência tem papel de maior destaque, pois está expressamente posta no *caput* do art. 37 de nossa Carta Magna.

Como já observado, o princípio da eficiência foi positivado a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, denominada comumente “*Emenda da Reforma Administrativa*”. Para Welsch (2003), o conteúdo desse princípio está estritamente relacionado ao dever de “*boa administração*”, à consecução dos resultados mais profícuos. Daí porque se afirmar que, muitas vezes, o campo da discricionariedade torna-se reduzido ante o caso concreto, quando se verifica que determinado ato é o mais adequado a gerar os melhores resultados. Nesse sentido, Welsch (2003) assevera que não cabe escolha ao administrador. Ele deverá praticar o ato que atenda da melhor forma os interesses da coletividade, sob pena de infringir o princípio da eficiência.

Visando fazer frente às necessidades do Estado Democrático de Direito, objetivando o bem-comum, a Administração Pública realiza as mesmas atividades que os entes particulares, isto é, realiza compras, obras, presta serviços, recebe serviços, vende imóveis e móveis; enfim, opera vários contratos administrativos. Contudo, há neste atuar, ao contrário das relações privadas, diferenças enormes, peculiares dos contratos administrativos.

Assim, enquanto as contratações do mundo dos negócios particulares são regidas pela liberdade das partes na escolha do objeto, do seu preço, da sua qualidade e quantidade, além do momento de alienação, nas relações estatais, reguladas pelo regime administrativo, o que ocorre é uma vinculação a situações previamente estabelecidas em lei. No regime administrativo, vários procedimentos devem ser obedecidos, sob risco de nulos os negócios deles advindos, o que nos leva a concluir ser uma determinação para os contratos administrativos celebrados pelos consórcios públicos também.

Importante aqui frisar que, na consecução desses procedimentos, faz-se imprescindível a utilização do princípio da eficiência, para alcance, principalmente, da concretização do interesse público. Implica dizer que a Administração Pública deve conceber objetos válidos, indispensáveis ao bem-coletivo, ao mesmo tempo que deve selecionar contratações que cumpram efetivamente uma necessidade pública, dentro de acurada análise de prioridades.

(Oliveira: 2007)

Sabe-se que a experiência brasileira é vergonhosa no que toca à execução dos contratos administrativos, havendo elevado índice de desperdício de recursos públicos e atendimento a interesses particulares em detrimento do interesse público. Oliveira (2007) aponta as licitações e as contratações públicas como o centro da principal causa da deficiência do Estado, que gasta fabulosas quantias de recurso sem retorno social satisfatório.

Não se pode permitir que instrumentos como os contratos administrativos, e as licitações públicas, transformem-se em sinônimo de corrupção, de clientelismo, de ineficiência, ou de burocracia. Assim, a Administração Pública deve criar ferramentas para consecução eficiente de suas atividades, atingindo sua finalidade da forma mais proveitosa possível. E é nesse desiderato que se demonstra aqui ser o consórcio público uma ferramenta de eficiência para atividade estatal, no caso, para atividade estatal consorciada.

Analisando a relevância da eficiência frente ao processo licitatório, Oliveira (2007, p. 51) assevera que:

“Mesmo que o objeto da licitação e, posteriormente, o objeto da contratação, tenha sido atingido na sua magnitude, com a entrega de bem ou serviço nos parâmetros do menor preço e melhor técnica, mesmo assim, se o procedimento se deu sob a eleição de necessidade duvidosamente prioritária, há de ser contestada pelo norte da eficiência.”

Percebe-se então, que eficiência envolve considerar o certame licitatório tanto no aspecto de escolha como no de resultado. Isso equivale dizer que, mesmo havendo ótimo resultado licitatório, se o serviço ou obra solicitado estiver representando um custo muito grande para a comunidade, não pode ser considerado eficiente, pois sua escolha não o foi. Daí que, no plano das licitações e contratações do Poder Público, o princípio da eficiência é um importante auxílio da legalidade e da higidez da escolha prioritária do interesse público.

5 INSTRUMENTOS DE EFICIÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A lei 11.107/2005, marco legal dos consórcios públicos, prevê benefícios para os entes consorciados, tais como racionalização do uso dos recursos existentes destinados ao planejamento; programação e execução de objetivos de interesse comuns; criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional; instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; conjugação de esforços para atender às necessidades da população, a qual não poderia ser atendida de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Outras vantagens advindas com a figura do consórcio público são o estímulo que representa em relação às políticas públicas, que têm maior probabilidade de serem executadas de maneira mais técnica e eficiente, e a possibilidade de se coordenar a ação entre diversos entes federativos.

Nesse sentido Sachs (2005) afirma que o consórcio público representa um mecanismo para execução de funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, permitindo aos municípios a oportunidade de se associarem na gestão de serviços e na execução de suas obras, contando inclusive com a participação do Estado e da União.

Acerca dos objetivos dos consórcios públicos, os incisos do §1º do art.2º da Lei 11.107/2005 estabelecem:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

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

Para Sachs (2005), o novo instrumento vai simplificar a gestão administrativa por meio da ação cooperada entre municípios, beneficiando áreas como a saúde, educação, transporte público, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, concursos públicos, entre outros. Apesar disso, Alves (2006) aponta que a lei 11.107/2005 não aprofunda a questão das responsabilidades de gestão e se abstém de adentrar nos aspectos processuais, omitindo-se quanto à definição dos limites de atuação em juízo. Segundo tal autor:

"A autonomia municipal está suscetível à sobreposição de competências concorrentes, pervertendo a noção de que o sistema constitucional não estabelece hierarquia entre entes federados"

Assim, deve-se temer uma proliferação desordenada da pactuação de consórcios públicos, sem prévio estudo de viabilidade funcional, operacional ou financeiro para tanto. Alves (2006) aponta que a lei de consórcios provavelmente servirá mais aos municípios com maior concentração de renda, vez que naqueles menos abastados a autonomia municipal ainda não é efetivamente exercida. Nessa linha, o autor acredita que o consorciamento será utilizado principalmente em regiões metropolitanas, que geralmente se desenvolveram em torno dos grandes centros urbanos. Deveras ser uma ferramenta muito importante em regiões metropolitanas, mas seria de enorme impacto sua maior utilização de forma adequada em pequenos municípios, ineficientes individualmente.

Apesar disso, tem-se que os consórcios públicos representam uma evolução como instrumento eficiente de cooperação interfederativa, sobretudo a intermunicipal e metropolitana. Isso porque a CR/88, com essa descentralização vertical promovida, onerou os municípios, sem oferecer suficiente respaldo financeiro e fiscal. Destarte, desconsiderou as necessidades de planejamento integrado e de coordenação das ações governamentais. Assim, a Lei de Consórcios pode trazer eficiência, ao buscar criar condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas. Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004, p.171):

"(...) considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequência, o

aproveitamento dos recursos municipais.”

Observa-se que vários aspectos atribuídos aos consórcios públicos contribuem para que esta gestão pactuada figure como ferramenta promotora de eficiência, de modo que a seguir serão apresentadas algumas dessas características, com respectiva justificativa para agregação de eficiência.

Nesse desiderato, pode-se citar a própria natureza jurídica atribuída aos consórcios públicos como potencial catalisador de eficiência. Alves (2006) afirma que, quanto à natureza jurídica, melhor seria a alternativa da associação pública^[5], como a personalidade jurídica das autarquias educacionais e das agências reguladoras e executivas, integrando a categoria de autarquias de regime especial, consideradas aquelas que possuem privilégios específicos, além daqueles já normalmente conferidos às autarquias comuns. Ele assevera que a autarquia materializa o esforço da administração pública no sentido de descentralizar o exercício de determinada função típica, como meio de alcançar o destinatário final dos serviços públicos de maneira mais eficiente.

O autor considera a própria personalidade jurídica oriunda dos consórcios públicos como “*plus*” de eficiência, passo que permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente, além de desenvolver uma gestão associada que não se esgota na consecução de objetivos pontuais e temporários. Nesse ponto, há de se ter cuidado com o excesso de otimismo, pois a ininterrupção pode representar o oposto, se mal sucedido o consórcio, caso em que manteria durante longo período uma administração consorciada desastrosa.

De acordo com o § 1º do art. 6º da Lei 11.107/2005, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos entes federados consorciados. Assim, como associação pública, o consórcio público tem capacidade processual para demandar em juízo como requerente ou como requerido, gozando de privilégios e prerrogativas peculiares da Fazenda Pública; também privilégios tributários; nas relações com terceiros, tem presunção de legitimidade, exigibilidade e executoriedade ao praticar atos administrativos, equivalendo, portanto, às administrações indiretas dos entes que integram o consórcio público. (Alves: 2006, pg. 43)

De acordo com o disposto no inciso I do §1º do art. 2º da Lei 11.107/2005, os consórcios públicos poderão celebrar acordos de qualquer natureza. Tal dispositivo, segundo Alves (2006), já demonstra a disposição dos legisladores em favor da mobilidade dos organismos de gestão associada, para a consecução eficaz de seus objetivos. Abaixo o referido dispositivo:

“§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; (...).”

Outro aspecto importante pode ser retirado do art. 2º da Lei 11.107/2005, em que o legislador conferiu liberdade para os consórcios definirem seus próprios objetivos. Alves (2006, pg. 54) acredita que tal liberdade representa uma evolução qualitativa na forma de o

legislador federal regular matéria de aplicação local, eliminando o viés autoritário e vertical, que historicamente marcou o processo legiferante.

A Lei também prevê a possibilidade de recebimento de auxílios[6], contribuições[7] e subvenções[8], mais uma iniciativa que visa propiciar a consumação dos objetivos da associação consorciada de entes federativos. Todavia, a capacidade atribuída aos consórcios públicos para receber auxílios, contribuições e subvenções, estatuída no art. 2º, §1º, refere-se a outras entidades da Administração Pública que não os entes consorciados. Assim, fica restrita ao contrato de rateio a possibilidade de transferência de recursos dos entes consorciados ao consórcio.

Alves (2006) elucida que o rateio deve levar em conta a capacidade contributiva de cada ente associado, visto ser uma das finalidades da gestão associada a superação das deficiências em matéria de recursos humanos, materiais e técnicos, em um quadro de profundas desigualdades regionais.

Outra determinação da Lei 11.107/2005, em seu art. 2º, §1º, I, que colabora para o alcance dos objetivos almejados pelos consórcios públicos, é a possibilidade de desapropriar. Pelo próprio conceito de desapropriação, pode-se extrair a importância que tal previsão acarreta para a consecução de objetivos de um consórcio público. Assim, segundo Celso Antônio *apud* Alves (2006), tem-se desapropriação por:

“(...) procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo nos casos de imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando seu valor real.”

No entender de Mello (2006), a capacidade para desapropriar é privativa dos entes federativos, que podem declarar utilidade pública ou interesse social, enquanto para promover a desapropriação, praticando todos os atos para efetivá-la depois de declarada a utilidade pública ou interesse social, é possível sua realização por entidades públicas que exerçam funções delegadas do Poder Público. Destarte, abstrai-se daí que os consórcios públicos só deverão efetivar a desapropriação após declaração de utilidade pública ou interesse social pelos entes federativos consorciados.

Em sentido análogo, a lei dos consórcios públicos também previu a possibilidade de eles instituírem servidões, definida por Di Pietro (2001, pg. 143) como:

“(...) direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.”

Alves (2006) acredita que os consórcios públicos instituirão servidão baseados em leis que regulem a matéria no âmbito de cada ente federado, visto que não existe iniciativa para lei em nível regional.

Conforme o estabelecido no art. 8º da Lei 11.107/2005 os consórcios não podem contratar

operações de crédito, devendo receber recursos dos entes consorciados apenas para finalidades específicas. Compensando essa vedação, a Lei 11.107/2005 cuida de atribuir outras fontes de receitas aos consórcios públicos para suprir suas despesas e alcançar seus objetivos pretendidos, de forma eficiente. Assim, o § 2º do art. 2º prevê a emissão de documentos de cobrança, bem como a arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados.

Convém esclarecer que preço público representa um valor monetário que a Administração Pública exige do adquirente pela prestação de determinado serviço (Di Pietro: 2001). Destarte, os consórcios públicos poderão cobrar preço público visando à justa remuneração do capital, ao melhoramento e à expansão dos serviços e ao equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Vale ainda lembrar que as receitas obtidas de cobrança de tarifas e preços públicos pelos consórcios públicos advêm do uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados. (Alves: 2006)

A Lei dos Consórcios Públicos confere à associação oriunda do consorciamento a faculdade de outorgar concessão, permissão e autorização. Mas como bem expõe Bacellar Filho (2007), os consórcios públicos só poderão outorgar ou licitar concessão, permissão e autorização de obras e serviços públicos se o protocolo de intenções assim previr^[9], ainda mais que o protocolo de intenções deverá ser legalmente ratificado. Também deverão ser previstos no protocolo de intenções, conforme Sachs (2005), as competências cujo exercício transferiu ao consórcio, os serviços públicos e a área que serão prestados.

Alves (2006) aponta que concessão de uso é contrato administrativo que visa satisfazer necessidades ou conveniências do usuário interessado e não da comunidade em geral. Enquanto concessão de obra ou serviço público nos dizeres de Di Pietro (2001) é “contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço ou obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”.

Assim, observando o *caput* do art. 175 da CR/88, Alves (2006) defende que compete ao Poder Público, diretamente ou mediante concessão, a prestação de serviços públicos, facultado aos entes federativos consorciados delegar ao consórcio a atribuição de prestar serviços públicos. Seguindo com o autor, os consórcios só prestarão serviços ou executarão obras diretamente quando se tratar de objeto finalístico do consórcio, logicamente se os entes federativos consorciados lhes transferirem, por lei, recursos humanos e materiais necessários.

Um grande *plus* de eficiência pode ocorrer na situação em que, mediante concessão, o consórcio público substitui os entes federativos consorciados em contrato de concessão com abrangência de obra ou serviço maior do que a competência territorial de cada ente federativo consorciado. Isso porque a execução^[10] da obra ou serviço que compreenda abrangência maior que a do ente federado, torna-se inviável de ser realizada em separado, tornando salutar uma associação dos entes interessados, sendo que, dentre as formas possíveis, o consorciamento desponta como a melhor.

Outro fator que pode ser compreendido como gerador de eficiência é o fato de que, na concessão os consórcios públicos não remuneram diretamente o concessionário pelos serviços realizados, visto que esses deverão ser remunerados diretamente pelos usuários

através de tarifas cobradas pela execução do serviço. Como visto anteriormente, a eficiência implica muitas vezes em redução de gastos na consecução das atividades, como no exemplo em tela, em que se obterá uma economia pecuniária para os entes federativos.

Também pode “desamarrar” os consórcios públicos, representando, portanto, potencial acréscimo de eficiência, a competência a eles conferida pela legislação para regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua execução. Infere-se que, ao regulamentar e fiscalizar um dado serviço, torna-se provável a obtenção de resultados finalísticos mais satisfatórios quanto à qualidade e custos envolvidos. Sobre a questão, Alves (2006) afirma que os consórcios públicos, por serem investidos do poder concedente, são também titulares da competência para regulamentar o serviço concedido e de fiscalizar permanentemente a sua execução.

Pode significar mais eficiência nos consórcios públicos o direito de exigir o pleno cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio quando adimplente o signatário, visto que também se presume uma forma de cobrança quanto à qualidade e à própria realização do estabelecido.

Visando a melhor consecução dos objetivos comuns, Alves (2006) revela que o consorciamento público preconiza prazo de duração indeterminado, vez que os próprios objetivos das Administrações Públicas consorciadas têm prazo indeterminado. Certamente representaria um empecilho à gestão compartilhada eficiente o estabelecimento de prazos, visto que seu término ou poderia provocar ruptura das atividades desenvolvidas, ou a sua renovação poderia ultrapassar o período necessário para sua consecução. Contudo, pelo mesmo raciocínio já exposto acima, a duração indeterminada também pode ser nociva caso o consórcio revele-se ineficiente.

Eficiência também pode advir da possibilidade de celebrar contrato de programa^[11], vez que este objetiva, entre outros fins, harmonizar a convivência entre concessionários e órgãos vinculados às Administrações que compartilharem a prestação de serviços objeto da gestão associada, tornando mais fácil, desse modo, a consecução eficiente dos objetivos ali pretendidos.

De acordo com o art. 13, §4º, da Lei dos Consórcios Públicos, o contrato de programa subsiste mesmo após extinção do consorciamento, mesmo porque as obrigações são atribuídas aos titulares originais dos respectivos serviços. Como o contrato de programa destina-se a uma prestação de serviço público, conclui-se pela necessidade de sua continuidade. Destarte, o consórcio público é eficiente até após sua extinção.

Outro exemplo a ser considerado no consorciamento está no art. 14 da Lei 11.107/2005. Esse dispositivo reforça a cooperação interfederativa, prevendo a faculdade de a União firmar convênios com consórcios públicos.

Os mais visíveis e impactantes instrumentos catalisadores de eficiência trazidos com os consórcios públicos dizem respeito às mudanças promovidas na Lei de Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Nesse sentido, Sachs (2005) expõe que a Lei 11.107/2005, ao tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos, altera profundamente a Lei de Licitações, permitindo um ganho de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas.

Assim, o § 8º do art. 23 foi introduzido para facilitar contratações administrativas que serão efetuadas em nome próprio pelos consórcios públicos. Segundo Justen Filho (2008), o mesmo intento traduziu-se na edição de regras específicas para contratação direta por dispensa de licitação, tal como no art. 24 da Lei 8.666/1993, que foi alterado, passando seu parágrafo único a mencionar não apenas as empresas estatais e agências executivas, mas também os consórcios públicos.

Para Justen Filho (2008, p. 278) tal solução explica-se somente pela intenção de incentivar a constituição de consórcios públicos. O autor não consegue visualizar outra justificativa:

“os diversos entes políticos podem considerar que um fator adicional em favor da formalização do consórcio reside na simplificação do regime licitatório, eis que haverá a elevação dos limites para a adoção das diversas modalidades licitatórias.”

O art. 112 da Lei 8666/1993 agora trata também da possibilidade de se realizar o certame do qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades vinculados aos entes consorciados. Para Alves (2006) tal possibilidade visa estimular a gestão associada de serviços públicos, flexibilizando os procedimentos licitatórios, mesmo quando a contratação der-se individualmente, pelos entes consorciados.

Ainda referente às mudanças trazidas à Lei de Licitações, quando se tratar de consórcio público, os valores em que se pode utilizar a modalidade convite e a tomada de preços foram duplicados e até triplicados, além de ter sido ampliado o rol de dispensa de licitação. (Sachs: 2005)

CONCLUSÕES

Durante a realização do presente estudo, procurou-se trazer à tona aspectos positivos quanto ao atingimento de eficiência na atividade estatal promovidos pela pactuação de consórcios públicos. Dessa forma, pode-se concluir que o consorciamento representa um grande facilitador para a realização das atividades de interesse público.

Nos casos de regiões metropolitanas, por exemplo, onde geralmente surgem inevitáveis limites entre competências municipais na gestão das funções públicas de interesse comum, o consórcio público, celebrado visando à gestão de tais funções, poderá representar eficiente medida.

Outras vantagens foram demonstradas acima. Contudo, para otimização de tais resultados, a constituição de um consórcio público deve ser precedida de estudos técnicos aprofundados, para que haja uma delimitação clara do objeto da gestão associada. Nesse sentido, o próprio protocolo de intenções assume relevância incontestável, ao ditar as diretrizes do compartilhamento de gestão num primeiro momento. Isso porque, apesar de representar uma ferramenta agregadora de eficiência à atividade estatal, não seria razoável sua utilização sem critérios ou necessidade, podendo, inclusive, frustrar seu objetivo maior.

Nesse sentido, observam-se, durante o desenvolvimento do trabalho, vários momentos em que ficam contrapostos agregadores potenciais de eficiência com o problema da durabilidade indeterminada do consórcio, que na verdade poderá prolongar efeitos maléficis de uma gestão mal sucedida.

Ao fim, pretende-se esclarecer que o intuito do presente trabalho, mais que trazer à tona a discussão de figura relativamente nova no ordenamento, procurou-se contribuir com o aprofundamento dos estudos sobre o tema, demonstrando alguns caminhos a serem seguidos e alguns alertas a serem observados.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ALVES, Vladimir. **Comentários à Lei dos Consórcios Públicos**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios e Consórcios como espécies contratuais e a lei 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36334>>. Acesso em 03 de março de 2016.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A natureza contratual das concessões e permissões de serviço público no Brasil. *In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; BLANCHET, Luiz Alberto (coord.). Serviços públicos: estudos dirigidos*. Organizadores: Daiana Trybus, Paulo Henrique Ribas e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 11-46.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BORGES, Alice Gonzalez. **Consórcios públicos e Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8693/consorcios-publicos-e-estatuto-da-cidade>>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Decreto-lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/24/1967/200.htm>>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

_____. **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em 02 de Abril de 2016.

_____. **Lei Nº 11.107, De 6 De Abril De 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em 06 de março de 2016.

_____. **Decreto n 6.017, de 17 de Janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Nº 11.445, De 5 De Janeiro De 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa**. Apoio Institucional: Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Publicado em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 30 de novembro de 2015.

BRISOLA, Juliana. **A Eficiência e o Estado Liberal**. Artigo publicado em 28/11/2003. Disponível em: <http://www.proeficiencia.com.br/artigos_detalhe.ap?idartigo=7>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

CÉSAR, Paulo Sérgio. **Agência de Desenvolvimento Metropolitano**. Monografia CSAP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração – Teoria, Processo e Prática**. 2ª Edição. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo : Atlas, 2001.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2º ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2004, p. 171.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal**. Elaborado em 03.1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/344/eficiencia-administrativa-na-constituicao-federal>>. Acesso em 05 de outubro de 2015.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros.1999.

GASPARINE, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 5ª Edição (2000), pág. 51.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12.ed. São Paulo, Dialética, 2008

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de Consórcios Públicos e implicações da Lei 11.107/2005 nos pactos consorciais anteriores. *In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Coord. Maria Coeli Simões Pires e Maria Elisa Braz Barbosa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MEDAUAR, Odete; e OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 388.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20.ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Modesto_Paulo/Principio%20da%20Eficiencia.PDF>. Acesso em 05 de março de 2016.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 108.

OLIVEIRA, Marcos José Tavares de. **O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira**. Monografia apresentada como exigência final do curso de Pós-graduação lato sensu em Direito do Estado (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário) da Universidade Cândido Mendes – UCAM. Publicada em 2007. Disponível em: <

https://www.researchgate.net/publication/28776625_O_principio_da_eficiencia_e_os_novos_rumos_da_administracao_publica_brasileira>. Acesso em 02 de Março de 2016.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Planejamento Urbano: entrevista à Agência CNM sobre consórcios públicos**. Entrevista de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=44460>>. Acesso em 01 de dezembro de

2015.

SACHS, Diogo Egidio. **Aglomerado Urbano x Consórcio Público**. Artigo publicado em 13 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www3.mt.gov.br/opiniao/artigo-aglomerado-urbano-x-consorcio-publico/15633>>. Acesso em 23 de Fevereiro de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 75.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **Possibilidade de Revisão dos Motivos do Ato Administrativo pelo Poder Judiciário**. Artigo publicado em 2003. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/192.htm>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2016.

Notas

[1] Diferentemente das regiões metropolitanas, onde ocorre união compulsória, nos consórcios públicos espera-se maior identificação dos membros, pela própria essência volitiva da união. César (2007).

[2] O lema liberalista da riqueza das nações resultava “do diligente empenho de cada um de seus cidadãos em seus próprios interesses”, isto significando que ao Estado era defeso imiscuir-se na produção da riqueza individual. OLIVEIRA (2007) citando Galbraith, John Kenneth. A Era da Incerteza, trad. F. R. Nickelsem Pellegrini. 8ª Edição, São Paulo: Pioneira, 1986, pág. 11.

[3] No dia 24 de abril, foi editado o AI-8, acelerando a reforma administrativa iniciada pelo Decreto-Lei nº. 200. O novo ato delegou aos executivos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de população superior a duzentos mil habitantes competência para implantar por decreto suas próprias reformas administrativas.

[4] O conceito de liberdade positiva, ou de “liberdade para”, diz respeito a escolhas dentro de um determinado conjunto de restrições determinadas por normas de direito positivo, que estabelecem o que se a Administração Pública pode fazer.

[5] A Lei 11.107/05, em seu art. 16, alterou o inciso IV do art. 41 do Código Civil, incluindo associações públicas junto às autarquias.

[6] transferência de capital derivada da lei orçamentária e que se destina a entidade sem finalidade lucrativa;

[7] transferência corrente ou de capital concedida em virtude de lei específica e uniforme, a instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos e sem necessidade de contraprestação direta;

[8] transferência que independe de lei específica, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos e com o objetivo de suprir despesas de custeio. (Alves: 2006)

[9] É o que determina o art. 4º, XI, c da Lei 11.107/2005.

[10] Há de se ressaltar que se transfere tão somente a execução, não a titularidade.

[11] “Ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos.” (Medauar; e Oliveira: 2006)

CERTIDÃO

Certificamos para os devidos fins de direito e a quem interessar possa que Paulo Sérgio Mendes César teve o trabalho intitulado: Consórcios públicos interfederativos: à busca da eficiência na administração pública, publicado na Revista Âmbito Jurídico, Revista Jurídica Eletrônica Nº 147 - Ano XIX - ABRIL/2016 - ISSN - 1518-0360, de 01/04/2016, editada por Âmbito Jurídico - O seu portal na Internet, em:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17117.

Rio Grande, RS, 02 de Junho de 2016



Miguel Antonio Silveira Ramos
Professor/Coordenador