

A duplicidade de regimes jurídicos dos consórcios públicos em sua legislação reguladora e a sua incompatibilidade em face do sistema jurídico vigente

Priscila Ramos Netto Viana

Advogada especialista em Direito Público. Assessora Jurídica Consultiva da Prefeitura Municipal de Itabirito/MG. Consultora Jurídica da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais-AMIG.

Palavras-chave: Cooperação interfederativa. Consórcios públicos. Regime jurídico de Direito Público. Natureza Jurídica. Personalidade Jurídica.

Sumário: 1 Introdução. 2 Conceito de consórcios públicos. 3 A atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos pela Lei nº 11.107/05 e a duplicidade de regimes jurídicos. 3.1 O regime jurídico-administrativo e a sua observância obrigatória na definição dos institutos de Direito Administrativo. 3.2 Natureza jurídica dos consórcios públicos 3.3 Considerações acerca da pessoa jurídica consórcio público 3.3.1 Do consórcio público constituído como pessoa jurídica de Direito público. 3.3.2 Do consórcio público constituído como pessoa jurídica de Direito privado. 3.4 A necessária submissão do instituto do consórcio público ao regime de Direito público. 4 Conclusão. 5 Referências.

1 INTRODUÇÃO

O art. 241 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, determina que os entes da federação brasileira disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação, 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.¹

Até o advento da Lei Federal nº 11.107/05, os consórcios públicos eram vistos como arranjos de cooperação semelhantes aos convênios, sendo apontada como única diferença o fato de o consórcio ser sempre celebrado entre entidades de Direito público da mesma natureza. Pairava grande dúvida acerca do fato de o consórcio

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/09/2005.

público ser uma pessoa jurídica ou não, sendo que grande parte da doutrina pátria entendia que os consórcios não assumiriam personalidade jurídica.²

Na prática, porém, assistiu-se ao surgimento de diversos consórcios dotados de personalidade jurídica de Direito privado, destacando-se os da área da saúde, ao argumento de que a ausência de personalidade jurídica dificultava a execução dos objetivos dos consórcios.

A Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, pôs um ponto final acerca da discussão sobre a necessidade de se dotar os consórcios públicos de personalidade jurídica, ao determinar, no §1º do seu art. 1º, que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de Direito privado, determinação esta reiterada no art. 6º, incisos e parágrafos, do mesmo diploma legal.³

Muito embora louvável a intenção do legislador federal em facilitar a operacionalização dos consórcios públicos, alguns problemas surgiram em virtude da comentada previsão legal: primeiro, o fato de o consórcio público poder se revestir tanto de personalidade jurídica de Direito público como de Direito privado, acaba por contrariar o sistema jurídico vigente, na medida em que um mesmo instituto não pode se submeter a dois regimes jurídicos distintos, sob pena de se configurar, em verdade, como dois institutos diversos.

Segundo, o consórcio público dotado de personalidade jurídica de Direito privado não teria como fugir ao regime publicista, sob pena de se estar promovendo a “terceirização da gestão pública”,⁴ conforme entendimento majoritário da doutrina

² Vide , a esse respeito, além de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Ob. cit.) Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed.São Paulo: Malheiros, 2006.) e Diógenes Gasparini. (GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2.002.)

³ Assim está redigido o citado texto legal: “Art. 6º. O Consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I- de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II- de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil

§1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT.”

⁴ Essa expressão foi cunhada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Op. cit. p. 197.

pátria, no tocante à impossibilidade de realização do interesse público por pessoa jurídica de Direito privado.⁵

Por fim, diante da concepção doutrinária dos consórcios enquanto arranjos de cooperação e diante da expressa previsão contida no art. 5º, no sentido da “*celebração de um contrato de consórcio público*”, surge a dúvida quanto à natureza jurídica dos consórcios: contratos de gestão associada de serviços públicos ou entidade autárquica especial?⁶

Alguns desses questionamentos buscaram ser respondidos pela recente regulamentação da Lei nº 11.107/05, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2.007, que, se atendo aos limites do poder regulamentar, apenas clareou alguns aspectos até então levantados pela doutrina pátria em relação à disciplina legal dos consórcios, não conseguindo, entretanto, dirimir todas as dúvidas a respeito desse instituto de cooperação interfederativa, que até então persistem.

Não se olvide ainda que a disciplina legal conferida aos consórcios públicos teve sua constitucionalidade questionada por diversos juristas de escol, que entenderam que a formatação conferida aos consórcios pela novel legislação não observou o pacto federativo constitucionalmente estabelecido.⁷

Tendo em vista as idéias expostas, algumas indagações foram formuladas com o objetivo de nortear o presente trabalho: O ordenamento jurídico brasileiro admite o hibridismo de regimes jurídicos para um mesmo tipo de pessoa jurídica? Há contradições constantes na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2.005, oriundas da previsão de duplicidade de regimes jurídicos para os consórcios públicos? A definição sobre a natureza jurídica dos consórcios públicos permitiria afirmar qual o seu regime jurídico próprio? Buscaremos, nos tópicos seguintes, responder aos questionamentos acima formulados.

⁵ O art. 6º §2º da Lei Federal nº 11.107/05 prevê a sujeição dos “consórcios públicos privados” a normas de direito público no tocante ao que concerne “à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.”

⁶ Esta questão foi abordada de forma mais exaustiva por Alice Gonzalez Borges, em texto veiculado na Internet sob o título “*Os consórcios públicos em sua legislação reguladora.*” BORGES, Alice Gonzalez. *Os consórcios públicos na sua legislação reguladora.* Jus Navigandi, Teresina, a 9, n. 755, 29 jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em : 20 set. 2005.

⁷ Vide a esse respeito, Miguel Reale, em parecer encomendado pela Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. *Parecer.* Disponível em < www.miguelreale.com.br/parecer.htm>. Acesso em: 20 set. 2005.

2 CONCEITO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Etimologicamente, a palavra consórcio origina-se do termo latino *consortiu*, que significa associação, ligação, união. Necessário reconhecer, pois, que o princípio da cooperação entre os entes federados é o comando que prevalece nas atividades a serem realizadas em regime de consorciamento, já que o mesmo constitui a própria essência do instituto consórcio público.

Até o advento da Lei Federal nº 11.107/05, os consórcios públicos eram vistos como arranjos de cooperação semelhantes aos convênios, sendo apontada como única diferença o fato de o consórcio ser sempre celebrado entre entidades de Direito público da mesma natureza e o convênio poder ser celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes, muito embora a Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do art. 241, tenha deixado clara a possibilidade de a União vir a integrar consórcios públicos.⁸

Pairava grande dúvida acerca do fato de o consórcio público ser uma pessoa jurídica ou não, já que os convênios se caracterizavam como um ajuste voluntário, sem característica contratual e não assumiam personalidade jurídica. Na prática, assistiu-se ao surgimento de diversos consórcios dotados de personalidade jurídica de Direito privado, ao argumento de que a ausência de personalidade jurídica dificultava a execução dos objetivos dos consórcios.

Muitos autores chegaram também a diferenciar as expressões consórcio público e consórcio administrativo, sendo que o primeiro implicaria necessariamente na instituição de uma nova pessoa jurídica, uma entidade civil sem fins lucrativos criada para administrar os interesses dos entes consorciados e o segundo seria mais uma nova organização administrativa municipal, despersonalizada.⁹

Outros autores referem-se a ambas as expressões como sinônimas, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, que entendia o consórcio administrativo como “

⁸ Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que ambos os ajustes tem o objetivo de “*reunir esforços para a consecução de fins comuns às entidades consorciadas ou conveniadas.*”, sendo que em ambos existiria “*um acordo de vontades que não chega a ser um contrato.*”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2.002. p. 195. Alice Gonzalez Borges noticia que, o direito italiano, que inspirou a introdução do instituto do consórcio no Brasil, sempre admitiu uma composição heterogênea nos consórcios. Ob. cit.

⁹ MOREIRA, Mariana. **Natureza Jurídica dos Consórcios Intermunicipais**. In: Consórcio: Uma forma de Cooperação Intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima- CEPAM, 2001. **Apud VASCO**, José Alexandre Cavalcanti. *Consórcios Intermunicipais*. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 1, nº 1, **Rio de Janeiro: UERJ- Faculdade de Direito. Mai. 2006.**

acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas ou para-estatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.”¹⁰

A Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, pôs um ponto final acerca da discussão sobre a necessidade de se dotar os consórcios públicos de personalidade jurídica, ao determinar, no §1º do seu art. 1º, que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de Direito privado, determinação esta reiterada no art. 6º, incisos e parágrafos do mesmo diploma legal.¹¹

A expressão “consórcios públicos” após a entrada em vigor da Lei nº 11.107/05 passa, pois a designar, nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello,

contratos realizados entre as pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará.¹²

O Decreto nº 6.017/07 estabeleceu como conceito de consórcio público, no inciso I do seu art. 2º, o seguinte: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.¹³

Autores ainda há que admitem, mesmo após a normatização conferida aos consórcios públicos pela Lei nº 11.107/05, a coexistência entre esses e os consórcios administrativos, que permanecem caracterizados como despersonalizados, e com características semelhantes aos convênios.¹⁴ A confirmar tal tese, temos o art. 41 do Decreto nº 6.017/07, que estabelece que os consórcios constituídos em desacordo com a

¹⁰ Necessário esclarecer que tal conceito foi elaborado bem antes da lei nº 11.107/05, sendo certo que, na edição mais recente do livro *Direito Municipal Brasileiro*, atualizado por Marcio Schneider rei e Edgard Neves da Silva, faz-se a diferenciação entre consórcio público, entendido como ente dotado de personalidade jurídica e consórcio administrativo, ente sem personalidade jurídica. (op. cit. p. 426),

¹¹ A legislação brasileira segue assim a experiência italiana, em que os consórcios administrativos entre províncias ou entre comunas tem personalidade jurídica própria atribuída por lei. Esta informação nos e dada por Alice Gonzalez Borges, citando Giuseppe Stancanelli. Ob. cit.

¹² *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.006. p. 656.

¹³ Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2.007. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 23 jan. 2007.

¹⁴ Nesse sentido, ALVES, Vladimir. *Comentários a Lei dos Consórcios Públicos*. 1ª ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006, p. 41.

Lei nº 11.107/05 poderão ser transformados em consórcios públicos de Direito público ou de Direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração do protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Importante salientar que o conceito de consórcio público cá adotado não se confunde com os consórcios comerciais, entendidos como um contrato celebrado entre duas ou mais sociedades comerciais para atuação conjunta.

Citemos, por fim, as principais novidades trazidas pela Lei nº 11.107/05, que permitem a caracterização peculiar dos consórcios públicos, de acordo com Marcos Pinto Correia Gomes¹⁵: a existência de um protocolo de intenções bastante detalhado, que precisa ser ratificado por lei de cada um dos integrantes do consórcio, a celebração de um contrato de consórcio público, vinculando as entidades consorciadas com força obrigacional, a celebração de um contrato de rateio entre as entidades consorciadas, a ser formalizado para cada exercício financeiro, com a finalidade de estabelecer o compromisso de cada um na aplicação de recursos em prol do consórcio e a celebração de contrato de programa, quando houver obrigações sem caráter financeiro a serem assumidas pelos entes federativos.

Do texto legal, extraem-se ainda as seguintes possíveis atribuições dos consórcios públicos: poderão promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; poderão ser contratados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado; poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

¹⁵Ob. cit.

3 A ATRIBUIÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PELA LEI Nº 11.107/05 E A DUPLICIDADE DE REGIMES JURÍDICOS

A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que “*dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*”, atribuiu personalidade jurídica aos consórcios públicos, ao determinar, em seu art. 6º, que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de Direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência de leis de ratificação do protocolo de intenções ou adquirirá personalidade jurídica de Direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.¹⁶

Os efeitos imediatos desta previsão legal são, além do reconhecimento do consórcio público enquanto instituto dotado de personalidade jurídica, a criação de uma nova entidade da Administração Pública descentralizada, no caso de o consórcio se constituir como uma associação pública, que integrará, nos termos do §1º do supracitado art. 6º, a administração indireta de todos os entes consorciados.

Embora a Lei não o mencione, alguns doutrinadores têm se pronunciado no sentido de que também o consórcio público dotado de personalidade jurídica de Direito privado é entidade que integrará a administração indireta de todos os entes consorciados, a exemplo das associações públicas.

Nesse sentido, o posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Do exposto decorre que o chamado consórcio público passa a constituir-se em nova espécie de entidade da Administração Indireta de todos os entes federados que dele participarem. Embora o art. 6º só faça essa previsão em relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada.¹⁷

Os consórcios públicos que se constituírem sob a forma de associação civil, se submeteriam, em verdade, a despeito do texto legal, a um regime jurídico misto, já que estariam adstritos às normas de Direito privado, além das normas de Direito

¹⁶Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 set. 2005.

¹⁷ Ob. cit. p. 442.

público, no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, nos termos do §2º do art. 6º da Lei nº 11.107/05.

Analisaremos, a partir de agora, o regime jurídico a que os consórcios públicos se submetem, a natureza jurídica dos mesmos, bem como se a atribuição de personalidade jurídica aos mesmos é condição *sine qua non* para a eficaz gestão associada de serviços públicos.

3.1 O regime jurídico-administrativo e a sua observância obrigatória na definição dos institutos de Direito Administrativo

Podemos conceituar o regime jurídico-administrativo como o conjunto articulado de princípios e regras de Direito Administrativo que informam a atuação da Administração Pública.¹⁸ Desta forma, todos os institutos que se encontram abarcados pelo regime jurídico-administrativo obedecem à racionalidade específica deste regime, mormente aos princípios basilares do mesmo.

A construção teórica dos institutos de Direito Administrativo deve, pois, levar em consideração, precipuamente, as premissas estabelecidas no regime jurídico ao qual os mesmos estarão submetidos.

Sob essa perspectiva, infere-se que, dentro do regime jurídico-administrativo, determinados institutos submetem-se às normas de Direito público e outros às normas de Direito privado, sendo que, nesta última hipótese, essas normas nunca são aplicadas de forma pura, restando a influência incontestada de normas de Direito público a mitigar os princípios e regras do Direito privado.

A sujeição de um instituto de Direito Administrativo a um ou outro regime decorre sempre de previsão legislativa, em decorrência da observância obrigatória do princípio da legalidade. Ocorre que, por vezes a previsão legislativa olvida-se de observar o regime jurídico-administrativo nos quais tais institutos são necessariamente concebidos, regime este que não se altera como as regras jurídicas, eis que dotado de princípios consagrados que o matizam e o definem, independente das regras a serem criadas ou modificadas pelo legislador infra-constitucional.

¹⁸ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro regime jurídico-administrativo refere-se ao conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, não se confundindo esse com a expressão “regime jurídico da Administração Pública”, utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de Direito público e de Direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Ob. cit. p. 55.

A Lei nº 11.107/05, ao atribuir ao consórcio público a possibilidade de submeter-se ao regime de Direito público ou de Direito privado, não observou que este instituto, inserido no regime jurídico-administrativo, não deveria ser submetido a este hibridismo de regimes jurídicos maiores.

Poder-se-ia perguntar se tal hibridismo instituído pela Lei de Consórcios não seria legítimo, a exemplo do que acontece com as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que se socorrem de meios de atuação próprios do Direito privado, sem se sujeitar integralmente às normas privatísticas exercendo, muitas vezes, atividade pública.

O que se questiona, não é a existência de figuras da administração indireta sujeitas ao regime de Direito privado, com matizes do regime de Direito público, mas sim a faculdade, atribuída ao ente que instituir o consórcio, de optar em submetê-lo ao regime jurídico de Direito público ou privado. O hibridismo posto em cheque não é o consórcio ser pessoa jurídica de Direito privado, mas sim o fato de o mesmo poder assumir um ou outro tipo de personalidade.

Se a lei entendesse por bem atribuir ao consórcio apenas a personalidade jurídica de Direito privado, não estaríamos aqui a refutar a opção legislativa, embora entendamos que, pelas características atribuídas ao instituto “*consórcio público*”, as suas finalidades poderiam ser melhor atingidas se o mesmo fosse submetido ao regime de Direito público, pois não se vislumbra qual seria a vantagem do regime privatista, eis que, a se definir pela sujeição do consórcio público ao regime de Direito público, estar-se-ia assegurando ao mesmo as prerrogativas próprias do regime jurídico administrativo, prerrogativas estas que desaparecem em parte quando se cria, por exemplo, uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

O que não se admite é termos um mesmo instituto jurídico que possa ser de Direito público *ou* de Direito privado (aqui concebido esse último regime necessariamente tangido pelos traços inarredáveis do Direito público, eis que inaceitável, para a consecução do interesse público, a sujeição integral de alguma figura da administração indireta ao Direito privado), dependendo do humor e da opinião de quem o criar. A admitir-se tal hipótese, temos, em verdade, duas figuras distintas, assim como também ocorre com as fundações públicas, e não apenas o instituto “*consórcio público*”.

Mesmo diante das recentes alterações no Direito Administrativo pátrio, a propiciarem a interpenetração entre os tradicionais grandes ramos do Direito, ou seja, os Direitos público e privado, temos a mesma opinião de Cleber Demetrio Oliveira da Silva ¹⁹:

Nesse passo, pensa-se que o PL nº 3.884/04 oferecia solução mais efetiva e consentânea ao sistema jurídico posto, na medida em que considerava que todos os consórcios constituiriam pessoa jurídica de direito público, pondo fim às atuais divergências doutrinárias e evitando as confusões que poderão advir dessa dupla sujeição de regimes jurídicos.

(...)

A toda evidência, o hibridismo adotado pela lei não se harmoniza com a sistematização jurídica vigente, pois a tarefa precípua do legislador é a de criar e disciplinar novos institutos, de forma harmonizada ao sistema jurídico posto, pena de criar indissolúveis problemas de hermenêutica, inviabilizando, em certos casos, a aplicação efetiva da novel legislação.

(...)

Por fim, considerando que praticamente todas as atividades relevantes do consórcio, constituído sob a personalidade de direito privado, serão disciplinadas por normas de direito público (contratação para aquisição de produtos, serviços, obras de engenharia, pessoal e prestação de contas) não se verifica vantagem em instituí-la como pessoa jurídica de direito privado.

Outra crítica do supracitado autor à Lei nº 11.107/05, reside no fato de que, ao criar uma nova pessoa jurídica de Direito público interno - a associação pública, a norma em comento definiu o instituto do consórcio público através da criação de outra figura, que ainda não está bem compreendida para ser adequadamente utilizada pelos entes federados. Melhor seria que, pelo exame do regime jurídico-administrativo ao qual se atém necessariamente o consórcio público, fosse construída a sua definição legal, aproveitando-se das características do instituto já existente em nosso ordenamento jurídico.

Afirma-se, pois, que o legislador infraconstitucional não tem o condão de alterar a ordem jurídica vigente ao estabelecer o hibridismo de regimes jurídicos a que pode se sujeitar um único instituto, sob pena de estar criando, em verdade, dois institutos.

Melhor seria, em verdade, ao invés de se pretender criar dois institutos, a exemplo das fundações públicas de Direito público e das fundações públicas de Direito privado, dos consórcios públicos do tipo associação pública e dos consórcios públicos do tipo associação civil, que, da análise do regime jurídico ao qual determinado instituto

¹⁹ Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 705, 10 jun. 2005. Disponível em : <http://jus2.uol.com.br/doutrina/testo.asp?id=6872>, Acesso em: 30 ago. 2006.

seja submetido, tanto pela ordem constitucional vigente quanto pela legislação que disciplinar tais institutos, possa se caracterizar o mesmo como pessoa jurídica de Direito público ou pessoa jurídica de Direito privado.

Tecidas essas considerações, veremos, um pouco mais adiante, que a ausência de rigor científico e técnico na elaboração da Lei nº 11.107/05 ocasionou uma série de interpretações equivocadas acerca do instituto consórcio público.

3.2 Natureza Jurídica dos consórcios públicos

Após a Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do art. 241 da Constituição de 1988, a doutrina se pronunciou quanto aos consórcios públicos, em sua maioria, sob a perspectiva de sua quase identidade em relação aos convênios e argumentando a favor da não constituição dos consórcios públicos enquanto pessoas jurídicas, pelo fato de os objetivos dos entes consorciados poderem ser realizados dentro de um instrumento de natureza contratual.²⁰

Para Damião Alves de Azevedo, não seria correta a constituição de consórcios públicos sob a forma de pessoas jurídicas, tendo em vista que os consórcios constituem um acordo de vontades e não uma forma de pessoa jurídica, já que nos dizeres do mesmo autor, “são acordos de cooperação para organização e prestação de serviços públicos.”²¹

De acordo com o supracitado autor, os consórcios públicos seriam parcerias realizadas para dar-se melhor cumprimento às obrigações, sendo que tais obrigações continuariam, no âmbito dos consórcios, a serem realizadas diretamente pelo poder público.

Nesse mesmo sentido, manifestou-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro, antes da promulgação da Lei nº 11.107/05, nos seguintes termos:

Não há nada, no direito brasileiro, que autorize a considerar o consórcio público como pessoa jurídica, seja no direito administrativo, seja no direito privado. Exatamente por se tratar de acordo de vontades e que a Lei nº 8.666/93, de 21-6-93, sobre licitações e contratos, manda aplicar suas disposições, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.²²

²⁰ Vide Nota 2.

²¹ Ob. cit.

²² Ob. cit. p. 197.

A mesma autora, agora já comentando a novel legislação atinente aos consórcios públicos, mantém a sua posição original, no sentido de entender os consórcios como acordos de vontade para a consecução de fins comuns, admitindo, todavia, que a Lei nº 11.107/05 alterou a natureza jurídica do instituto ao estabelecer que o mesmo adquirirá personalidade jurídica de Direito público ou de Direito privado.²³

Miguel Reale, em parecer sobre o Projeto de Lei 3884/04, que culminou na Lei nº 11.107/05 afirma que não podem os consórcios assumir personalidade jurídica, pois eles seriam uma entidade constituída “tão somente para executar empreendimento determinado.”²⁴

Em posição divergente das anteriormente expostas, Marçal Justen Filho, em parecer elaborado para o Ministério das Cidades, sobre o Projeto de Lei 3884/2004, sustenta que “se a vontade constitucional fosse negar ao consórcio público personalidade jurídica, o resultado seria uma modalidade de convênio. Logo, bastaria a Constituição ter-se referido a convênios de cooperação”²⁵, ressalta, em relação à redação do art. 241 da Constituição Federal, dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Para o supramencionado autor, seria inútil um consórcio público não personificado. Isto significaria uma associação temporária entre pessoas estatais voltada para execução de um certo projeto, correspondendo tal esquema à figura dos convênios. Se os consórcios não se revestissem de personalidade jurídica, não haveria razão para se mencionar as duas figuras no referido texto constitucional, já que a única diferença existente entre os institutos é justamente a personalidade jurídica.

O art. 241 da Constituição Federal, com a alteração processada pela EC-19/98, deixou clara a possibilidade de a União vir a integrar consórcios públicos, já sepultando, desde então, a clássica diferenciação estabelecida pela doutrina entre convênio e consórcio, quando este ainda não era entendido como ente dotado de personalidade jurídica.²⁶

²³ *O consórcio público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005. Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, n. 3. julho/agosto/setembro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em : 04 jul. 2006.

²⁴ Ob. cit.

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer*. Disponível em <<https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set.2005.

²⁶ Vide a seção que trata especificamente do conceito de consórcio público.

Os consórcios públicos não necessariamente precisariam de se revestir de personalidade jurídica para alcançarem a consecução dos seus objetivos. O legislador infraconstitucional optou por criar uma nova pessoa jurídica, delineando assim, a natureza jurídica do instituto consórcio público.²⁷

Todavia, o legislador não curou o texto legal com o rigorismo técnico necessário, uma vez que deixou entrever, em suas disposições definidoras da formalização dos consórcios públicos, caracteres próprios a um ajuste de natureza contratual, o que levou a uma certa dificuldade em se estabelecer a natureza jurídica do consórcio público, que não se confunde com a natureza jurídica do seu ato de constituição.

Alice Gonzalez Borges rejeita expressamente o entendimento de que os consórcios possam ter natureza contratual, mesmo após a Lei nº 11.107/05, já que esses são negócios jurídicos coletivos, em que as vontades dos partícipes convergem para a consecução de um interesse comum. A autora identifica características dos consórcios a corroborarem a sua assertiva: posição jurídica idêntica dos partícipes, diversificação do tipo de cooperação a ser prestada, liberdade de ingresso e de retirada dos partícipes, possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes e subsistência das responsabilidades assumidas durante a vigência do ajuste.²⁸

Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira entendem que a Lei nº 11.107/05 inseriu o consórcio público entre as figuras contratuais, conforme defendido pela primeira autora, desde 1995, a exemplo dos consórcios comerciais.²⁹ Para subsidiar a afirmação acima, os autores utilizam-se do próprio texto da Lei nº 11.107/05, que em determinados dispositivos se refere ao consórcio como um contrato, a saber: contrato de consórcio de direito público (art. 2º, §1º, inc., II) ou contrato de consórcio público (§3º do art. 2º) ou a expressão: o consórcio público será constituído por contrato (art. 3º, caput). Acrescentamos ainda às observações dos supracitados autores outros dispositivos legais a fazerem referência aos consórcios públicos enquanto “contrato”, a saber: art. 5º, caput e §1º e art. 12 da Lei nº 11.107/05.

²⁸ *Os consórcios públicos na sua legislação reguladora*. Jus Navigandi, Teresina, a 9, n. 755, 29 jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em : 20 set. 2005.

²⁹ MEDAUAR, Odete. e OLIVEIRA Gustavo Justino. *Consórcios Públicos- Comentários a Lei 11.107/05*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

José Alexandre Cavalcanti Vasco afirma que o consórcio, mesmo em face da ausência de contraposição de vontades, tem essencialmente natureza contratual. Para esse autor,

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 (...) A falta de contraposição de vontades, deve hoje ser entendido, não elimina a natureza contratual, tampouco o faz o fato de haver múltiplos signatários.(...) A consorciação, força concluir, envolve estipulações obrigacionais mútuas, sendo verdadeiro contrato administrativo lato sensu.³⁰

Partilha desse entendimento Lucas Navarro Prado, para quem “não há que se afastar o caráter contratual pela ausência de bilateralidade – no sentido de dois pólos contratantes- e antagonismo de vontades. O contrato formador de consórcio público é plurilateral e voltado a consecução de um mesmo interesse.”³¹

Para Toshio Mukai, “o consórcio é, em última análise, um contrato entre entes públicos federativos, não podendo ser considerado pessoa jurídica”³².

Interessante ainda registrar o posicionamento de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Juliana de Almeida Picinin:

Não pode haver, pois, transferência de competências legislativas e administrativas típicas a um contrato administrativo, a que de forma absurda de pretende atribuir personalidade jurídica. Afinal, o consórcio público nada mais é do que uma modalidade de contrato (Art. 241 da Constituição de 1988). Nem poderia haver por meio de protocolo de intenções ratificado legislativamente por cada um dos entes federativos envolvidos.³³

Para Floriano de Azevedo Marques Neto, os consócios públicos têm natureza contratual, ainda que sua constituição demande a prática de outros atos, sendo que a natureza contratual dos consórcios públicos resta mais evidente quando se torna patente, para a formação do instituto, o caráter negocial da estipulação de obrigações recíprocas que a constituição dos consórcios envolve.³⁴

³⁰ Ob. cit.

³¹ Lucas Navarro. *Aspectos Seleccionados da Lei de Consórcios Públicos*. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em < <http://www.sbdp.org.br>>. Acesso em 20 set 2005.

³² *A lei dos consórcios públicos é constitucional?*. **Negócios Públicos**, nº 06, São Paulo: Negócios Públicos do Brasil, 2005.

³³ *A inconstitucionalidade da Lei de Consórcios Públicos*. **Fórum de Contratação e Gestão Pública-FCGP**, Belo Horizonte, ano 5, n.49, p. 6605-6613, 2006.

³⁴ *Parecer*. Disponível em < <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set. 2005.

Também o Decreto nº 6.017/07 vem perpetuar essa discussão quando, coloca, em seu art. 6º, que “ o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.”

Poder-se-ia argumentar que a natureza contratual dos consórcios difere dos demais contratos, porque vincula entes federativos interessados em um mesmo objeto, sendo que os partícipes estão em igualdade de condições, sem qualquer supremacia por parte de nenhum deles.

A advogar tal tese, estaríamos aproximando a natureza jurídica dos consórcios públicos da natureza jurídica dos consórcios comerciais e, assim sendo, não haveria que se falar em constituição de pessoa jurídica para a finalidade a que os mesmos se destinam.

O que se observa é uma grande confusão por parte da maioria dos doutrinadores, que, com a devida vênia, não estabeleceram a diferença existente entre uma das fases de constituição de um consórcio público e o consórcio público enquanto instituto jurídico, misturando, assim, a conceituação da natureza jurídica do ente e da relação jurídica estabelecida entre os seus integrantes.

Chegamos a essa conclusão com o auxílio das considerações de Marçal Justen Filho, que apontou de forma certa tal diferença. Utilizando-se do pensamento desenvolvido por Ascarelli, ele disserta sobre a natureza jurídica do ato de constituição do consórcio público.³⁵ Tal ato de constituição é tido pelo mesmo como um contrato plurilateral. Explica-nos este autor que

O contrato plurilateral ou organizacional é uma avença caracterizada por duas ordens de fatores. Por um lado, a natureza desse acordo de vontades comporta a participação de um número de partes superior a duas. Por outro lado, o contrato plurilateral não é instrumento de câmbio de riquezas entre os contratantes. O objeto de um contrato plurilateral é a criação de uma organização de bens e esforços, visando ao desenvolvimento de uma certa atividade. O contrato plurilateral pode dar origem a um pólo subjetivo autônomo- tal ocorre com o contrato de sociedade.

Coube a Marcos Pinto Correia Gomes³⁶, com maestria, acentuar a distinção entre o ato de constituição do consórcio público e a entidade criada a partir da celebração deste contrato plurilateral. Atenta o autor que:

³⁵ Ob. cit.

³⁶ *Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05. Jus Navigandi*, Teresina, a 9, n. 752, 26 jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7062>>. Acesso em : 20 set. 2005.

No rigor técnico vale distinguir o consórcio público, que é o acordo de vontades- o vínculo a reunir os Municípios- e a entidade a ser criada a partir disso. No desejo de se encurtar a história, pode-se até tomar um pelo outro, mas representam situações diferentes e momentos distintos, embora logicamente a evolução do primeiro acarrete a existência do segundo.

Destarte, o consórcio público de que trata a Lei nº 11.107/05, não tem natureza jurídica contratual, aqui utilizando o termo “contrato” no sentido mais amplo da palavra.³⁷ A natureza jurídica contratual aparece no instrumento de sua constituição, qual seja, o contrato de consórcio público, a que se refere o art. 3º da Lei nº 11.107/05, oriundo do protocolo de intenções.

Após constituído pela forma preconizada no referido diploma legal, tem o consórcio público a natureza jurídica de pessoa jurídica de Direito público, denominada pela Lei de “associação pública”. Mesmo os consórcios tidos como pessoas jurídicas de Direito privado devem, segundo nossa opinião, se submeter integralmente ao regime jurídico de Direito público.

Inobstante a conclusão acima esposada, vale o registro da posição do Dr. Cleber Demetrio Oliveira da Silva, para quem a Lei nº 11.107/05 veio estabelecer as características e requisitos necessários à “*personalização do contrato de consórcio público*”, apresentando conclusão sob ótica diferente à da presente autora, vez que para esse autor, o consórcio público tem natureza eminentemente contratual, sendo que este contrato necessita de uma pessoa jurídica que lhe dê suporte à prática de atos e negócios jurídicos.³⁸

A Lei nº 11.107/05, em verdade, jogou por terra os conceitos até então existentes sobre os consórcios públicos, notadamente a diferença existente entre este instituto e os convênios e criou uma nova figura, que tem agora a natureza jurídica de uma pessoa jurídica de Direito público, gerada por um acordo plúrimo de vontades que gera obrigações aos seus participantes, ou seja, o contrato de consórcio público.

Restava saber, pois, se houve a criação de uma nova pessoa jurídica, um novo ente federado ou se tal figura tratar-se-ia de uma autarquia sob regime especial.

³⁷ Em sentido estrito não há como enquadrar os consórcios na categoria de contratos, vez que falece aos mesmos a contraposição de interesse s entre as partes.

³⁸ *A regulamentação dos consórcios públicos à luz do Projeto de Lei nº 3.884/2004*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 654, 22 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6614>>. Acesso em: 24 abr. 2006.

Tal dúvida foi definitivamente sanada, no tocante às associações públicas, com a entrada em vigor do Decreto nº 6.017/07, que ao conceituar consórcio público, estabelece de forma explícita, no texto do inciso I do seu art. 2º que o consórcio público constituído como associação pública tem natureza autárquica.

3.3 Considerações acerca da pessoa jurídica consórcio público

3.3.1 Do consórcio público constituído como pessoa jurídica de Direito público

A pessoa jurídica criada a partir das disposições da Lei nº 11.107/05 que assumir a personalidade jurídica de Direito público, constituir-se-á sob a forma de associação pública, nova figura jurídica introduzida pela nova Lei, cujo artigo 16 alterou o inciso IV do art. 41 do Código Civil, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 41- São pessoas jurídicas de direito publico interno:
(....)
IV- as autarquias, *inclusive as associações publicas.*

Diante dessa nova disposição, vários questionamentos surgiram no tocante a concepção do que seria uma associação pública, todos eles desenvolvidos antes da publicação do Decreto nº 6.017/07.

Para Alice Gonzalez Borges tratar-se-ia de uma “*sub-espécie de autarquia*”³⁹, de natureza pluripessoal, visto que o art. 37 da Constituição Federal apenas prevê como integrantes da administração indireta autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Corrobora a sua afirmação citando a Lei nº 11.107/05, que determina que o consórcio público constituído sob a forma de associação pública integra a administração indireta de todos os entes federativos consorciados.

Marcos Juruena Villela Souto admite que as associações públicas possam ser uma autarquia interfederativa, a exemplo do precedente surgido com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, caso no qual o Supremo Tribunal Federal não teria se oposto à entidade interfederativa⁴⁰.

³⁹ Ob. cit.

⁴⁰ ACO 503/RS- Rel. Min. Moreira Alves. DJ 05/09/2003/ RE 120932/RS- Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ 30/04/92 AI 148917 AgR/PR- Rel. Min. Ilmar Galvão. DJ 09/12/94, in *Parceria publico-publica: ensaio sobre consórcios públicos e saneamento ambiental. Revista de Direito*, Rio de Janeiro vol. 9, n. 14, jan/dez. 2005.

Para vários juristas não há vedação constitucional para a criação de uma nova espécie de pessoa jurídica pública, a exemplo da associação pública. Marçal Justen Filho,⁴¹ ao diferenciar os conceitos de administração direta e indireta, afirma que a administração direta “é uma manifestação estatal, que é produzida em nível constitucional. O Estado e administração direta são manifestações indiferenciáveis de um mesmo fenômeno jurídico. (...) Já a administração indireta é produzida a partir da vontade legislativa infraconstitucional” , sendo que nenhuma das entidades que compõem a administração indireta é criada diretamente pela Constituição, razão pela qual, mesmo não se conhecendo, na sistemática do Decreto-Lei 200/67, uma autarquia vinculada a mais de uma pessoa federativa, não há que se falar em impedimento à constituição de uma pessoa administrativa nesses moldes.

Concordamos com Marçal Justen Filho quando o mesmo entende que o Decreto-Lei nº 200/67 não encerra todas as possibilidades e formas jurídicas de manifestação da descentralização administrativa, eis que esse diploma legal não tem hierarquia normativa superior a nenhuma lei federal ordinária.

Destarte, não existe vedação constitucional a impedir a criação de uma nova forma de entidade integrante da administração indireta, mesmo diante do disposto no art. 37, XIX, que cita apenas as entidades da administração indireta criadas pelo Decreto-Lei nº 200/67.

O referido dispositivo constitucional não veda a possibilidade de o legislador infraconstitucional criar nova entidade da administração indireta, pois se assim fosse, não seria correta a menção, tanto no art. 37, XX, quanto no art. 173 §1º da Carta Magna, de subsidiárias e sociedades, controladas direta ou indiretamente, pelo poder público. Em relação a essas últimas entidades, pergunta-se: quais seriam as características que permitiriam distinguir tais figuras das empresas públicas e sociedade de economia mista, vez que as mesmas não encontram previsão no Decreto-Lei nº 200/67?

A corroborar o posicionamento acima esposado, temos o próprio art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que

⁴¹ Ob. cit.

prevê expressamente a figura dos consórcios, cabendo ao legislador infraconstitucional atribuir aos mesmos personalidade jurídica ou não⁴².

Contradizendo Miguel Reale, para quem a atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos estaria elevando-os à condição de entes federados, equiparando-se-lhes as unidades da Federação, Floriano de Azevedo Marques Neto⁴³ explica que não se pode confundir pessoas jurídicas de direito público com pessoas políticas, razão pela qual os consórcios públicos não são “nem novos entes da Federação, nem pessoas jurídicas distintas de seus constituintes. São entes de cooperação, com finalidades específicas e com poderes decorrentes não da Constituição, mas do pacto firmado pelos entes consortes.”

O fato de ser integrante da administração indireta de todos os entes consorciados traz algumas dificuldades de ordem prática. É sabido que as pessoas jurídicas de Direito público adquirem personalidade jurídica com a entrada em vigor das leis que as criam. Assim, já que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados, qual seria o momento de surgimento da personalidade jurídica do consórcio, no caso, associação pública? Seria na entrada em vigor da primeira lei que ratifica o protocolo de intenções celebrado entre os entes que pretendem se consorciar? Ou seria necessário aguardar a entrada em vigor de todas as leis dos signatários do protocolo de intenções?

A última hipótese é desmentida pelo próprio texto legal, que no §1º do art. 5º prevê que o contrato de consórcio público pode ser celebrado por apenas uma parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções. Então, bastaria a entrada em vigor de duas leis que ratifiquem o protocolo de intenções? Não se sabe e várias são as suposições para esse questionamento, não tendo sido o mesmo resolvido nem mesmo com o advento do Decreto nº 6.017/07.

⁴² Marçal Justen Filho defende esse posicionamento de forma contundente, sendo que as suas razões são, sinteticamente, as seguintes: a utilização da expressão “consórcio”, no texto constitucional, não impõe necessariamente a adoção do modelo consorcial do Direito privado, sem personalidade jurídica de Direito público; um consórcio público despersonalizado corresponderia basicamente à figura do convênio, sendo que a alusão às duas figuras, no texto do art. 241 da Constituição Federal significa a ausência de identificação entre elas, o que nos leva a conclusão de que o consórcio público deverá necessariamente ser personalizado.

⁴³ Ob. cit.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁴ conclui que a personalidade jurídica de uma associação pública surge em momentos diferentes para cada ente, resolvendo-se tal impasse pelo entendimento de que o consórcio adquire personalidade jurídica com a lei ratificadora, mas sob condição resolutiva da celebração do contrato de consórcio. Pressupõe-se ainda que a mesma lei que ratifica o protocolo de intenções seria a mesma que cria a autarquia federativa.

Ao adotar qualquer dos entendimentos explicitados no parágrafo anterior, estar-se-á admitindo o desrespeito à norma insculpida no art. 37, XIX da Constituição Federal, segundo a qual somente por lei específica poderá ser criada autarquia. Explica-se. Primeiro, sendo a lei ratificadora do protocolo de intenções a lei de criação do consórcio público, a mesma não é específica para a criação da nova entidade de natureza autárquica, podendo constar da mesma, inclusive, apenas o seguinte artigo nuclear: “ Fica ratificado, em todos os seus termos, o Protocolo de Intenções celebrado pelo Município, para a criação do consórcio público X”. Assim, quem estaria criando a associação pública seria o protocolo de intenções. Destarte, está no mínimo mal formulado o art. 6º, I da Lei nº 11.107/05, segundo o qual o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções.

Segundo, como admitir que a personalidade jurídica de um ente surja em momentos diferentes para cada um dos entes consorciados? E, por fim, como se estabelecer uma condição resolutiva para a aquisição de personalidade jurídica? Ou a pessoa jurídica existe ou não existe!

Solução prática para o problema do surgimento da personalidade jurídica dos consórcios em momentos distintos, em virtude da necessidade de ratificação do protocolo de intenções por cada um dos Poderes Legislativo dos entes consorciados, seria a fixação, em todas as leis ratificadoras, de uma mesma data de vigência, o que, mesmo assim, não garante que todos os órgãos legislativos consigam aprovar as leis antes do fixado prazo único de vigência.

Outra impropriedade da criticada lei reside no fato de que, nos termos do art. 4º, I, o protocolo de intenções de cuja ratificação nascerá o consórcio público deverá prever o prazo de duração do consórcio. Ora, não nos recordamos de alguma entidade

⁴⁴ Ob. cit.

integrante da administração indireta que tenha prazo de duração determinado . Nas leis que as criam ou que autorizam a sua criação, sempre consta que o prazo de duração das mesmas é indeterminado. O prazo determinado de duração do consórcio faz-nos, mais uma vez, pensar que este poderia ter natureza jurídica contratual, como alhures comentado. O Decreto nº 6.017/07 corrige tal impropriedade no art. 5º, I, admitindo a fixação de prazo indeterminado para duração dos consórcios.

Por fim, conforme já mencionado, o Decreto nº 6.01/07 estabeleceu de forma explícita que o consórcio público constituído como associação pública tem **natureza autárquica**, sepultando de vez os embates doutrinários travados a respeito dessa questão.

3.3.2 Do consórcio público constituído como pessoa jurídica de Direito privado

Na hipótese de o consórcio público se revestir de personalidade jurídica de Direito privado, não se define expressamente o tipo de pessoa jurídica, exigindo a lei apenas que sejam atendidos os requisitos da legislação civil (art. 6º, II Lei nº 11.107/05).

Os consórcios que assumirem personalidade jurídica de Direito privado teriam, ao que nos parece, a natureza de associações civis, por força do disposto no art. 15 da Lei nº 11.107/05, mas nada impediria, também, que se constituíssem sob a forma de fundação. A Lei de cada ente consorciado que ratificar o protocolo de intenções será a lei autorizativa para a constituição do consórcio como pessoa jurídica de Direito privado, seguindo-se à mesma o cumprimento das formalidades constantes da legislação civil para a constituição de uma pessoa jurídica de Direito privado.

Para Marcos Juruena Villela Souto, a associação de direito civil “mereceria ser objeto de discussão em Ação Direta de Constitucionalidade para afastar as dúvidas que frustrariam o objetivo de estabilidade nas relações consorciais.”

Da redação do §1º do art. 6º da Lei nº 11.107/05, infere-se que apenas as associações públicas integrariam a administração pública indireta dos entes consorciados. E como ficariam então os consórcios públicos de Direito privado?

No mesmo diapasão do posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, alhures demonstrado, Wladimir Ribeiro, responsável pela redação do texto legal que culminou na Lei dos Consórcios Públicos e sua respectiva regulamentação, afirma que

“como autarquia, ou pessoa jurídica de direito privado, o consórcio público integra a administração indireta de todos os entes federativos que o formam.”⁴⁵

Sendo assim, ou seja, se o consórcio público de Direito privado é também integrante da administração indireta de todos os entes consorciados, qual seria a sua natureza jurídica: fundação pública, sociedade de economia mista, empresa pública, ou mais uma nova figura da administração indireta, a exemplo das associações públicas de natureza autárquica?

Recorrendo novamente às explicações de Wladimir Ribeiro, este entende que tais consórcios podem adotar o formato de uma associação civil ou de uma fundação.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro justifica o seu entendimento argumentando que não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada, eis que todos os entes criados pelo poder público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a administração direta ou indireta, já que o o desempenho de tais atividades se dá por meio de descentralização de atividades administrativas.⁴⁶

Das considerações acima tecidos, podemos apontar duas diferentes conclusões: 1) admitindo-se que os consórcios públicos de Direito privado integram a administração indireta dos entes consorciados, este ou terá que se organizar sob a forma de uma das entidades da administração indireta submetidas ao regime de Direito privado, já previstas na Constituição Federal de 1988 ou haverá, a exemplo dos consórcios públicos de Direito público, a criação de uma nova figura da administração indireta, não prevista constitucionalmente; 2) não se admitindo que os consórcios de Direito privado integrem a administração indireta dos entes consorciados, estar-se-á criando uma associação civil, a exemplo das associações de municípios, ou uma fundação privada.

Na segunda hipótese, como admitir-se, então, a realização de atividades típicas da Administração Pública por esses consórcios? Aqui reside uma das

⁴⁵ *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos.*- Brasília/DF: CNM, 2007.

⁴⁶ Ob. cit. p. 442/443.

argumentações a justificar a alegada inconstitucionalidade da criação de consórcio público com personalidade jurídica de Direito privado, bem como a sua desvantagem, já que conforme assinalado por José Maria Pinheiro Madeira, “ não se concebe a delegação de atividades típicas da Administração Pública para uma pessoa jurídica de direito privado.”⁴⁷ Razão outra não existiria para que a Lei nº 11.107/05 admitisse apenas às associações públicas a prerrogativa de promover desapropriações e instituir servidões administrativas, por exemplo.

Marcelo Cattoni e Juliana Picinin ao questionarem sobre a constitucionalidade da constituição de consórcios públicos de Direito privado, taxativamente não admitem tal possibilidade, conforme se depreende da seguinte manifestação:

E isso de tal modo a pretender que tais pessoas jurídicas “público-administrativas”, sob a forma de associações regidas, em última análise pelo Direito Privado (§1º do Art. 1º c/c Art. 15), tenham competência para a realização de atos administrativos típicos como “poder de polícia”, prestação de serviços públicos essenciais (Art. 1º, §3º) ou até mesmo a outorga de concessões, permissões ou autorização de obras e serviços (Art. 3º, c/c Art. 2º), que exigem legislação própria e específica, podendo receber, inclusive, subvenções sociais ou econômicas “de outras entidades e órgãos do governo”?. Em princípio, a resposta é não. Pois estamos diante, s.m.j., de flagrantes inconstitucionalidades...⁴⁸

Para Wladimir Ribeiro, mesmo considerando tal consórcio público como integrantes da administração indireta dos entes que o compõe, não poderá o mesmo exercer todas as competências que um consórcio público de Direito público porque, “por se revestir do direito privado, está em posição de igualdade com os demais particulares, pelo que não pode exercer sobre eles poderes de autoridade.”⁴⁹ Assim, tal consórcio não poderia tomar decisões que atinjam direitos de particulares, como, por exemplo, o exercício do poder de polícia.

A corroborar as assertivas acima citadas, tem-se o disposto no art. 15, II da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2.007⁵⁰, marco regulatório do saneamento básico no Brasil. Tal regra estatui que na prestação regionalizada de serviços públicos de

⁴⁷ *Aspectos gerais e relevantes da recente Lei dos Consórcios Públicos e contrato de programa* (Lei Federal nº 11.107/05). **Fórum de Contratação e Gestão Pública- FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n.49, Jan. 2006.

⁴⁸ Ob. cit.

⁴⁹ Ob.cit.

⁵⁰ Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em : 23 jan. 2007.

saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas por consórcio público de Direito público, excluindo, pois, do consórcio público de Direito privado, tais atribuições.

Certo é o fato de que o consórcio público de Direito privado, se integrar realmente a administração indireta dos entes consorciados, não poderá ser caracterizado como associação civil ou fundação de direito privado, pois estas entidades, de acordo com a ordem constitucional vigente, nunca poderão compor a administração indireta de qualquer dos entes da federação brasileira, sendo mais correto, pois, reconhecer-se que, nesta hipótese, a exemplo das associações públicas, estar-se-á criando nova figura da administração indireta.

3.4 A necessária submissão do instituto do consórcio público ao regime de Direito Público

Inobstante a expressa previsão contida na Lei nº 11.107/05 a respeito de os consórcios públicos poderem se constituir como pessoa jurídica de Direito privado, parece não haver dúvidas, após todas as considerações tecidas, de que o único regime jurídico a ser aplicável aos consórcios públicos de maneira integral, é o regime jurídico de Direito público.

A expressa ressalva contida no §2º do art. 6º da Lei nº11.107/05, no que tange a observância, pelos consórcios públicos de Direito privado, de normas pertinentes ao regime jurídico de Direito público, atestam a inegável sujeição dos consórcios ao regime de Direito público, mesmo diante da previsão de que as normas que regem as associações civis são aplicadas a ambos os tipos de consórcios, de forma subsidiária, nos termos do art. 15 da mesma Lei.

Nos termos do art. 6º, II da legislação que rege os consórcios, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de Direito privado mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. Já as entidades da administração indireta que estão sujeitas ao regime de Direito Privado necessitam de autorização legislativa para serem criadas, o que, a princípio, parece não ser necessária para os consórcios públicos constituídos sob esta forma, conclusão esta que se extrai do texto do art. 6º da lei em comento, já que prevê apenas para os consórcios públicos que se constituírem sob a forma de associação

pública a aquisição da personalidade jurídica mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções.

Conforme anteriormente já delineado, na hipótese de consórcios públicos de Direito privado, temos que considerar como autorização legislativa para a criação dos mesmos as leis de cada ente consorciado que ratifiquem o protocolo de intenções firmado para a constituição do consórcio.

Damião Alves de Azevedo critica o referido dispositivo da Lei nº 11.107/05, argumentando que

as pessoas jurídicas administrativas não surgem do Direito Civil. O art. 3º da Lei 11.107/05 estabelece que os consórcios públicos devem surgir por contrato entre os entes federativos. A criação de pessoas jurídicas privadas, de acordo com o Código Civil, exige registro notarial do contrato. (...) O registro em cartório serve para dar publicidade a um ato privado. Pergunta-se, mais uma vez, qual a utilidade de levar a registro um ato que já é público desde o seu nascimento. Não há outra conclusão que não a ausência de rigor técnico e falta de observação dos princípios gerais do direito.⁵¹

Retomemos mais uma vez as palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que ao comentar sobre a criação de sociedades para a administração dos consórcios, antes da entrada em vigor da Lei nº 11.107/05 assevera que:

... não há fundamento legal no direito brasileiro se essa entidade for privada. Estaria havendo um terceirização da gestão pública. Ora, se o consórcio administra serviços públicos e se utiliza de bens do patrimônio público, não há como fugir ao regime jurídico publicístico, especialmente no que diz respeito a observância dos princípios constitucionais pertinentes, como exigência de licitação para celebração de contratos e concurso público para seleção de pessoal.⁵²

Floriano de Azevedo Marques Neto, em parecer encomendado pelo Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei que deu origem a Lei nº 11.107/05, afirma categoricamente que

a personificação jurídica há de se dar sob o regime público não só pela adstrição a designação expressa constante do texto constitucional, mas também porque estes consórcios poderão receber atribuição de gestão de serviços públicos em sentido amplo (ou seja, função pública) e não apenas de serviços públicos de natureza econômica.⁵³

⁵¹ Ob. cit.

⁵² Ob. cit. p. 197.

⁵³ Ob. cit.

Damião Alves de Azevedo, citando Miguel Reale, dá a exata medida do erro cometido pelo legislador infraconstitucional ao admitir a constituição de consórcios públicos sob a forma de pessoa jurídica de Direito privado:

Na realidade, esse curioso registro civil de autarquias e fundações oficiais etc está a demonstrar a que descaminhos podemos ser levados quando deixamos a via ampla e necessária dos princípios gerais que governam e discriminam os conceitos, as categorias e os esquemas sistemáticos que fazem do direito um *lucidos ordo*.⁵⁴

Para o supracitado autor

não é difícil imaginarem-se os prejuízos gerados pela criação de consórcios intermunicipais sob a forma de associações privadas. Mesmo se admitíssemos que a associação criada para administrar um consórcio seja voltada para servir somente a coletividade, está-se diante de uma constituição inadequada e que não contribui com a mais eficiente aplicação dos recursos públicos, pois permite que estes recursos sejam perdidos em custos burocráticos e tributários típicos de pessoa privada. A justificativa legítima para a cooperação entre municípios é a realização eficiente do interesse público. E a criação de pessoa jurídica privada para receber e administrar recursos públicos não se coaduna perfeitamente com o interesse público....⁵⁵

Lembra-nos ainda Marçal Justen Filho que “não é possível afirmar que a utilização da expressão consórcio no texto constitucional imponha a adoção de um modelo de direito privado. Aliás, essa interpretação esbarraria na qualificação “público” que consta do texto constitucional.”⁵⁶

Abrindo um parêntese às considerações traçadas neste tópico, forçoso concluir então que, a partir dessa visão de Marçal Justen Filho, não se poderia admitir que a fundação pública fosse submetida ao regime de Direito privado, conforme admitido por grande parte da doutrina pátria, vez que as mesma encontra-se adjetivada pelo vocábulo “pública.”⁵⁷

Ocorre que o mesmo autor, no parecer já citado inúmeras vezes, afirma que “a fundação pública é dotada de personalidade jurídica de direito privado, caracterizando-se pela contribuição estatal para o seu surgimento” , o que nos leva a reafirmar que para se conceituar um instituto, mister que se examine o regime jurídico

⁵⁴ Ob. cit. apud REALE, Miguel. *Fundações de Direito Publico- Registro dos Atos Constitutivos- Contorle do Ministério Publico*. Revista de Direito Administrativo, vol, 72, abr/jun., 1963, p. 415.

⁵⁵ Ob. cit.

⁵⁶ Ob. cit.

⁵⁷ Vide a esse respeito, o item 4.2 deste trabalho, acerca das fundações públicas.

no qual o mesmo foi criado, não importando, pois, se os mesmos são tidos nominalmente como “públicos” ou “privados”.

Retomando a temática sobre a necessária submissão dos consórcios públicos ao regime de Direito público, utilizaremos aqui o significado atribuído pelo supracitado autor, para a entidade que é dotada de personalidade jurídica de Direito público:

Ser dotada de personalidade jurídica de direito público significa a atribuição à entidade de competências, funções e regime próprios dos entes estatais. Equivale a afirmar que o ente, embora dotado de personalidade autônoma, é um instrumento de realização das funções propriamente públicas. Isso importa ausência de aplicação dos inerentes à organização privada.

Impõe-se ainda mencionarmos mais uma vez Alice Gonzalez Borges, que sobre esta questão, assim se manifestou⁵⁸:

Não nos parece que a personalidade de direito privado seja adequada para reger as relações a serem travadas exclusivamente entre pessoas de direito público interno. Ainda mais, quando a lei em comento traçou uma série de competências para os consórcios públicos em geral, (...) sem distinguir-lhes a espécie de regime jurídico. Ora, o desempenho de algumas dessas competências efetivamente não se coaduna com um regime de direito privado.

Daí resta concluirmos que uma norma de caráter ordinário que diz sobre a qualificação de uma pessoa jurídica como submetida ao regime jurídico de Direito privado não tem o condão de alterar o regime jurídico a que esta pessoa jurídica necessariamente haverá de se submeter.

Essa mesma norma, ao estipular algumas prerrogativas para os consórcios públicos, faz transparecer que essas só poderiam ser realizadas por uma pessoa jurídica de Direito público, tais, como: outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público (§3º art. 2º, Lei nº 11.107/05 e art. 5º, XII, “c”, Decreto nº 6.017/07), exercer poder de polícia etc.

Também a legislação posterior à Lei nº 11.107/05, a exemplo da já citada Lei nº 11.445/07, reconhece que só os consórcios públicos de Direito público poderão exercer atividades típicas da administração pública que se sujeita ao regime jurídico de Direito público, tais como a regulação e a fiscalização de serviços públicos.

⁵⁸ Ob. cit.

Não se está a questionar o desempenho, pelos consórcios públicos de Direito privado, de serviços públicos ou de atividades-meio da Administração Pública, eis que estas são plenamente delegáveis a particulares, consoante previsão da Lei nº8997/95 e da própria Lei nº 8.666/93.

Conforme bem ressaltado por Jose Maria Pinheiro Madeira⁵⁹,

qual seria o fundamento legal para a delegação de atividades típicas da Administração Pública para uma associação civil? Dentro deste enfoque, poder-se-ia, inclusive, taxar de inconstitucional a criação de consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, posto que não se concebe a delegação de atividades típicas da Administração Pública para uma pessoa jurídica de Direito Privado.

Outrossim, é preocupante a forma como esse novo instituto e demais figuras associadas (convênios de cooperação e contratos de programa), “dotados talvez de excessiva liberdade de manejo dos dinheiros públicos sem os freios da obrigatoriedade de licitação e com atribuições, no setor de gestão de serviços públicos, que de certo modo atropelam o papel das agencias reguladoras”⁶⁰, atuarão na seara da Administração Pública.

Tal preocupação veio, inclusive, refletida nas disposições do Decreto nº 6.017/07 que está a privilegiar os consórcios públicos do tipo associação pública, ao determinar, em seu art. 39, que “ a partir de 1º de janeiro de 2.008, a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.”

Tal dispositivo regulamentar está a reforçar a tese acima exposta, eis que a própria União entende que a transferência de recursos públicos só poderá ser feita para as associações públicas. Ora, por que então se constituir consórcios públicos de Direito privado, se além de se submeter a diversas regras do regime publicista, não se poderá receber recursos financeiros por parte da União, via convênio? Em que o regime privatista contribuirá ou será mais vantajoso do que o regime publicista, para a consecução do interesse público na gestão associada de serviços públicos e outras ações cooperativas?

Busca-se, nas supracitadas disposições constitucionais que regulamentam a cooperação interfederativa, além dos caracteres e atribuições que foram conferidos aos

⁵⁹Ob.cit.

consórcios públicos pela própria Lei nº 11.107/05 e seu regulamento, o fundamento maior para a definição do regime jurídico ao qual os mesmos se submeterão: o regime jurídico de Direito público.

Por mais que os novos institutos do Direito Administrativo pátrio indiquem tendência à flexibilização de princípios tradicionais deste ramo do Direito, não se pode olvidar que o princípio da cooperação federativa que alimenta a razão de ser do instituto ora estudado tem matriz constitucional e são estes dispositivos maiores que delineiam a relação de cooperação dos entes federados com vistas ao alcance dos fins constitucionais da República.

É compreensível que as transformações econômicas, políticas e sociais do nosso século levem a alterações de concepções de diversos institutos jurídicos vistos sob a ótica do Direito Administrativo tradicional. Todavia, há que se ter em mente que as soluções criadas pelo Direito Administrativo contemporâneo, bem como a interpretação conferida aos velhos institutos administrativistas devem ser, nas palavras de Alice Gonzalez Borges,⁶¹ “especialmente refletidas, com a maior seriedade e responsabilidade, pelos estudiosos e aplicadores do direito.”

Não se pode descuidar dos princípios informadores da Administração Pública, insertos na Constituição da República. Tais princípios, nos dizeres da supramencionada autora, “devem ser cuidadosamente preservados, isto, sobretudo, quando se pretendem transplantar inovações e experiências de outros povos, sem as adaptações a nosso ordenamento jurídico-constitucional.”

Por todas as razões acima desenvolvidas é que afirmamos categoricamente que o regime por excelência do instituto dos consórcios públicos no Direito Brasileiro só pode ser o regime jurídico de Direito público.

4 CONCLUSÃO

Após todas as considerações até aqui traçadas, embasas em percuciente análise acerca do instituto do consórcio público em face dos seus elementos definidores

⁶⁰ Borges, Alice Gonzalez, ob. cit.

⁶¹ *Consórcios Públicos, nova sistemática e controle*. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, n. 6. mai/jun/jul de 2006. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em : 20 out. 2006.

e da novel legislação que o regula, chega-se, por fim, às conclusões a seguir colacionadas.

A ordem jurídica brasileira admite apenas um regime jurídico para cada instituto. Entendemos que o legislador infraconstitucional não tem o condão de alterar a ordem jurídica vigente ao estabelecer o hibridismo de regimes jurídicos a que pode se sujeitar um único instituto, sob pena de estar criando, em verdade, dois institutos.

Melhor seria, em verdade, que, da análise do regime jurídico ao qual determinado instituto seja submetido, tanto pela ordem constitucional vigente quanto pela legislação que disciplinar tais institutos, possa se caracterizar o mesmo como pessoa jurídica de Direito público ou pessoa jurídica de Direito privado, mesmo que, neste último caso, se admita a interpenetração de normas de Direito público.

A possibilidade de um mesmo instituto se configurar sob dois regimes jurídicos distintos implica na existência de dois institutos jurídicos diferentes, sendo, pois, conflitante com o sistema jurídico vigente o hibridismo de regimes jurídicos previsto na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2.005, no sentido de se facultar aos entes federativos instituidores do consórcio público atribuir ao mesmo personalidade jurídica de Direito público ou de Direito privado.

A definição sobre a natureza jurídica dos consórcios públicos permite afirmar qual o seu regime jurídico próprio, qual seja, o de Direito público, único regime capaz de propiciar a correta e adequada realização de interesses públicos emcampados pelos consórcios públicos.

O consórcio público de que trata a Lei nº 11.107/05, não tem natureza jurídica contratual. A natureza jurídica contratual aparece no instrumento de sua constituição, qual seja, o contrato de consórcio público, a que se refere o art. 3º da Lei nº 11.107/05, oriundo do protocolo de intenções.

Após constituído pela forma preconizada no referido diploma legal, tem o consórcio público a natureza jurídica de pessoa jurídica de Direito público, denominada pela Lei de “associação pública”, entendida, pois, como entidade autárquica interfederativa.

Quanto ao consórcio público de Direito privado, duas são as conclusões possíveis: 1) admitindo-se que os consórcios públicos de Direito privado integram a administração indireta dos entes consorciados, este ou terá que se organizar sob a forma

de uma das entidades da administração indireta submetidas ao regime de Direito privado, já previstas na Constituição Federal de 1988 ou haverá, a exemplo dos consórcios públicos de Direito público, a criação de uma nova figura da administração indireta, não prevista constitucionalmente; 2) não se admitindo que os consórcios de Direito privado integrem a administração indireta dos entes consorciados, estar-se-á criando uma associação civil, a exemplo das associações de municípios, ou uma fundação privada.

Na segunda hipótese acima, não há como admitir-se a realização de atividades típicas da Administração Pública por esses consórcios. Por isto, mesmo os consórcios tidos como pessoas jurídicas de Direito privado devem se submeter integralmente ao regime jurídico de Direito público.

Encontram-se nas disposições constitucionais que regulamentam a cooperação interfederativa, além dos caracteres e atribuições que foram conferidos aos consórcios públicos pela própria Lei nº 11.107/05 e seu regulamento, o fundamento maior para a definição do regime jurídico ao qual os mesmos se submeterão: o regime jurídico de Direito público.

Por fim, forçoso concluir que a disciplina legal dos consórcios públicos se coaduna com as disposições atinentes ao pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988, na medida em que se esses se constituem como novo instrumento de cooperação eficaz entre os entes federados. Os consórcios públicos, principalmente após a sua legislação reguladora, vêm se consolidando como um instrumento hábil à consecução da cooperação interfederativa preconizada pela Constituição Federal de 1988.

5 REFERÊNCIAS

ALVES, Vladimir. *Comentários a Lei dos Consórcios Públicos*. 1ª ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006.

AZEVEDO, Damião Alves de. *A Natureza Jurídica das Associações de Municípios e dos Consórcios Intermunicipais: Regime Administrativo e Autonomia Política*. . **Revista de Direito Administrativo**, nº 238, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Out/Dez. 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.006.

BORGES, Alice Gonzalez. *Os consórcios públicos na sua legislação reguladora*. **Jus Navigandi**, Teresina, a 9, n. 755, 29 jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em : 20 set. 2005.

_____. *Consórcios Públicos, nova sistemática e controle*. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, n. 6. mai/jun/jul de 2006. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em : 20 out. 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 set. 2005.

_____. Lei Federal nº 11.107, de 05 de abril de 2.005. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 set. 2005.

_____. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2.007. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 23 jan. 2007.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2.007. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 23 jan. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Parecer*. Disponível em < <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *O consórcio público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005*. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, n. 3. julho/agosto/setembro, 2005. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em : 04 jul. 2006.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2.002.

GOMES, Marcos Pinto Correia. *Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05*. **Jus Navigandi**, Teresina, a 9, n. 752, 26 jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7062>>. Acesso em : 20 set. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer*. Disponível em < <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set.2005.

MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. *Aspectos gerais e relevantes da Lei dos Consórcios Públicos e contrato de programa (Lei Federal nº 11.107/05)*. **Fórum de Contratação e Gestão Pública- FCGP**, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 49, Jan. 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parecer*. Disponível em < <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set. 2005.

MEDAUAR, Odete. e OLIVEIRA Gustavo Justino. *Consórcios Públicos- Comentários a Lei 11.107/05*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MUKAI, Toshio. *A lei dos consórcios públicos é constitucional?*. **Negócios Públicos**, nº 06, São Paulo: Negócios Públicos do Brasil, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; PICININ, Juliana de Almeida. *A inconstitucionalidade da Lei de Consórcios Públicos*. **Fórum de Contratação e Gestão Pública- FCGP**, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n.49, Jan. 2006.

PRADO, Lucas Navarro. *Aspectos Selecionados da Lei de Consórcios Públicos*. Sociedade Brasileira de Direito Publico. Disponível em < <http://www.sbdp.org.br>>. Acesso em 20 set 2005.

PORTO NETO, Benedicto. *Parecer*. Disponível em < <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>> Acesso em: 20 set. 2005.

REALE, Miguel. *Parecer*. Disponível em < www.miguelreale.com.br/parecer.htm>. Acesso em: 20 set. 2005.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*.- Brasília/DF: CNM, 2007.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros*. **Jus Navigandi**, Teresina, a 9, n. 705, 10 jun. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>>. Acesso em : 30 ago. 2006.

_____ *A regulamentação dos consórcios públicos à luz do Projeto de Lei nº 3.884/2004*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 654, 22 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6614>>. Acesso em: 24 abr. 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Parceria publico-publica: ensaio sobre consórcios públicos e saneamento ambiental*. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro vol. 9, n. 14, jan/dez. 2005.

VASCO, Jose Alexandre Cavalcanti. *Consórcios Intermunicipais*. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 1, nº 1, **Rio de Janeiro: UERJ- Faculdade de Direito. Mai. 2006**.