

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO DIREITO BRASILEIRO

Dissertação de mestrado

Candidato: Ricardo Augusto Negrini

Orientadora: Professora Titular Maria Sylvia Zanella Di Pietro

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2009

RESUMO

Como uma nova perspectiva da teoria federalista, o federalismo cooperativo opõe-se à clássica abordagem dualista, balanceando a tensão entre a autonomia dos entes federados e o mútuo auxílio. Nesse quadro, os consórcios públicos podem ser considerados o estágio final do processo de cooperação, fornecendo os instrumentos para possibilitar a gestão e a prestação conjunta de serviços públicos. O trabalho busca analisar o desenvolvimento de tais ajustes no direito brasileiro, especialmente após as recentes mudanças operadas no texto constitucional e levadas adiante pela Lei n.º 11.107/05 (Lei de Consórcios Públicos), que resultaram no advento de um novo modelo contratual, concretizado numa pessoa jurídica intergovernamental. Os métodos de estudo envolvem as tarefas de identificação das raízes históricas das formas de cooperação, investigação das atuais possibilidades dos consórcios e seus limites e, finalmente, detalhamento do funcionamento da gestão associada, incluindo a estrutura da pessoa interfederativa, seus poderes e regime jurídico. As conclusões apontam para a importância da utilização planejada dos consórcios públicos de modo a que se alcancem consideráveis ganhos econômicos e sociais, permitindo aos governos locais enfrentar problemas comuns que de outra maneira não seriam resolvidos, em matérias como saúde pública, educação e outros serviços públicos – e apenas serviços públicos, já que a legislação restringe as possíveis metas consorciais a esse específico conceito.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Federalismo cooperativo. Gestão associada. Serviços públicos.

ABSTRACT

As a new perspective of the federalist theory, cooperative federalism opposes to the classic dualistic approach, balancing the conflict between states autonomy and mutual aid. Under this arrangement, intergovernmental agreements may be considered the final level of the cooperation process, providing the means to allow the joint management and deliver of public services. The paper aims to analyze these agreements development on Brazilian law, especially after the recent changes enacted in the constitutional text and carried on by Law 11.107/05, which resulted in a new contractual model, materialized in an intergovernmental corporation. The study methods involve the tasks of identifying historical sources of cooperation forms, inquiring the agreements current possibilities and its limits and, finally, detailing the joint management functioning, including the corporation structure, powers and legal regime. The conclusions point to the importance of planned use of the cooperative agreements in order to reaching considerable economical and social gains, by allowing local governments to face common issues that otherwise would never be solved, in matters such as public health, education and other public services – and only public services, since the legislation restricts the agreements possible goals to this specific concept.

Keywords: Intergovernmental agreements. Cooperative federalism. Public service.

INTRODUÇÃO

O modelo de Estado que se vem desenhando nas últimas décadas, aliado às transformações na concepção das funções que o Poder Público deve desempenhar, resultou no retorno da questão dos serviços públicos para o centro das controvérsias em matéria de direito administrativo.

Pode-se verificar que, desde o fenômeno da intensificação do papel do Estado na vida social, ocorrido durante a maior parte do século XX, ganharam envergadura também os debates acerca do planejamento da atuação estatal, através da prestação de serviços públicos, tendo-se destacado, mais recentemente, o tema das políticas públicas.

Com efeito, doutrina e jurisprudência têm discutido, com frequência incomum, assuntos que vão desde o papel reservado ao Estado na economia até a titularidade da prestação de determinados serviços públicos, o seu modo de execução, e mesmo a identificação de tais ou quais atividades como serviço público ou atividade econômica.

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

Assim, uma das questões relacionadas ao tema, e que tem sido objeto de preocupação dos administradores públicos em geral, é a do desempenho das tarefas constitucionalmente cometidas ao Poder Público conjuntamente por diversos entes da Federação, ou mesmo em cooperação com entidades da administração indireta de cada um deles. Trata-se do reconhecimento de que somente uma conjugação de esforços pode ser apta a proporcionar a adequada gestão de determinados serviços, mormente no que tange aos pequenos Municípios, que constituem, como é cediço, a esmagadora maioria dos entes políticos no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 não descurou do problema, embora trouxesse, originalmente, apenas previsão genérica, constante do parágrafo único do artigo 23, *verbis*: “Lei Complementar fixará 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”.

Somente mais tarde, pela Emenda Constitucional nº 19/98, veio a lume, na nova redação do artigo 241 da Constituição, a expressa previsão dos instrumentos hábeis a pôr em prática a atuação coordenada das políticas públicas: os consórcios públicos e os convênios de cooperação, a serem regulados por lei.

Nesse contexto, trouxe enorme contribuição às discussões o advento da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos. O novo diploma regula exatamente as maneiras de os entes públicos cooperarem uns com os outros no interesse da gestão associada de serviços públicos de sua competência.

Pode-se dizer que, por trás dessas inovações legislativas, revela-se o princípio da cooperação interfederativa como vetor que deve informar todo o sistema.

Evidente que esse tipo de cooperação não apareceu somente agora. De há muito se disseminou entre nós a prática dos consórcios intermunicipais, e mesmo dos convênios e outros ajustes envolvendo Estados-membros. O fato é que, enfim, organizou-se juridicamente a possibilidade de contratação de consórcios públicos, regulou-se sistematicamente o modo de fazê-lo e previram-se formalidades e limites para tanto. Mais que isso, agora há a consagração expressa da possibilidade de instituição de uma pessoa jurídica consorcial, bem como da possibilidade de celebração de consórcios com a participação da União.

Com os consórcios, passa a ser regulado também o contrato de programa, instrumento apto a operacionalizar a implementação da gestão associada de serviços públicos no âmbito de um consórcio ou diretamente entre entes federados – podendo envolver ainda entidades da administração indireta –, e que não se confunde com os contratos de consórcio público em si, a ponto de subsistir à extinção destes.

Também o contrato de rateio aparece como instrumento a merecer estudo específico, por sua relação com as obrigações financeiras dos entes consorciados e, como

decorrência disso, com todas as regras concernentes à responsabilidade fiscal e à probidade administrativa dos partícipes do acordo.

A nova legislação tem suscitado inúmeras questões, inclusive de ordem constitucional, como não poderia deixar de acontecer com algo dessa envergadura, e justifica, por isso, um exame mais detido de suas conseqüências.

O cerne do estudo a ser desenvolvido é a análise dos consórcios públicos em seu atual contexto no direito brasileiro posto, que tem por marco regulatório a Lei de Consórcios Públicos (Lei n.º 11.107/2005).

Pretende-se, destarte, compreender, de modo sistematizado, o funcionamento dos consórcios à luz dos princípios federativos constitucionais e de uma exegese crítica da Lei 11.107/05 e de sua regulamentação, em âmbito federal, consubstanciada no Decreto n.º 6.017/2007.

Ora, revela-se imprescindível ao administrador público brasileiro e, também, ao estudioso do direito administrativo, a compreensão desses poderosos instrumentos para a execução de políticas públicas. Se a cooperação entre os entes públicos sempre foi perseguida, mesmo na ausência de parâmetros legais, é lícito vaticinar a tendência de que cresça em freqüência e importância sob a égide das recentes inovações normativas.

Como já foi destacado, o compartilhamento de esforços, recursos, bens e pessoal é muitas vezes fundamental para possibilitar determinadas operações estatais que doutra forma não se permitiriam, principalmente no que se refere a Municípios pouco populosos, de escassos recursos orçamentários. Nesse diapasão, problemas como o da falta de investimentos podem ser atacados eficazmente através do consorciamento dos entes interessados, capaz de conjugar os recursos de cada ente federado em prol da gestão ou prestação de determinados serviços necessários a todos eles.

Natural que se faça sentir ao longo do estudo, portanto, a preocupação de se identificar, sob o ponto de vista da regulamentação brasileira, em que medida poderá essa institucionalização do federalismo regional auxiliar a gestão associada dos serviços e políticas públicas e, conseqüentemente, o próprio desenvolvimento do país.

A proposta, portanto, é empreender uma análise objetiva dos consórcios públicos. Não se pretende detalhar aspectos do direito comparado, senão as explanações essenciais

para demonstrar a influência de outros ordenamentos na adoção do sistema ora vigente no Brasil. Por outro lado, a breve inserção de uma perspectiva histórica dos institutos parece indispensável apenas para situar o debate, motivo pelo qual se procurou não deixar de lado as contingências históricas que justificam as próprias discussões postas em pauta.

Para se alcançar o objetivo da monografia, pretende-se analisar, notadamente, os seguintes assuntos:

- a) o funcionamento do modelo federalista brasileiro, no que diz respeito à coordenação entre os entes políticos, destacando-se o atual estágio da cooperação interfederativa;
- b) as inovações recentemente introduzidas no modelo de administração pública;
- c) os antecedentes históricos que culminaram com o advento dessas figuras jurídicas;
- d) as normas do direito brasileiro que emprestam fundamento de validade à constituição de consórcios públicos;
- e) a noção de consórcio público, através da identificação de seus elementos essenciais;
- f) a natureza jurídica do consórcio e do ato que o institui;
- g) o procedimento de formação do consórcio público;
- h) as competências dos consórcios públicos, sempre ligadas à gestão associada de serviços públicos;
- i) as possibilidades de modificação e extinção do consórcio;
- j) o controle, interno e externo, exercido sobre os consórcios públicos;
- k) os demais temas inseridos no objeto principal da dissertação, sobretudo o protocolo de intenções, o contrato de rateio, o contrato de programa, a estrutura interna do consórcio, seu pessoal, a responsabilidade dos partícipes etc.;
- l) dados a respeito da efetiva utilização do instituto no Brasil;

- m) as discussões mais polêmicas que se têm travado no tocante ao tema, sobretudo quanto a aspectos ligados à constitucionalidade de certas previsões da Lei nº 11.107/05.

Assim é que o presente estudo sobre os consórcios públicos no direito brasileiro se estrutura em 12 capítulos, nos quais se busca analisar desde a importância do federalismo de cooperação para a gênese do instituto até a atual modelagem dos consórcios públicos, disciplinada em recentes normas federais.

Por fim, observamos que, na redação da dissertação, foi utilizado o português brasileiro anterior ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em Lisboa, em 16 de dezembro de 1990, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 54, de 18 de abril de 1995, do Congresso Nacional, e promulgado pelo Decreto n.º 6.583, de 29 de setembro de 2008, conforme autorizado pelo parágrafo único do artigo 2º deste último diploma normativo, que permite a coexistência das normas ortográficas entre 1º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2012.

A dissertação foi elaborada observando-se a Resolução FD/PÓS 01, de 10 de setembro de 2002, bem como a NBR n.º 6023-2002 e demais regras aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

CONCLUSÃO

A análise dos consórcios públicos no direito brasileiro demanda a compreensão da dimensão federalista do fenômeno, em especial das bases sobre que se assenta o federalismo cooperativo no século XXI.

A evolução do modelo federal tem mostrado a tendência de as unidades subnacionais se interligarem gradativamente, espelhando a necessidade sentida pelos governos locais de enveredar pela trilha de um arranjo político-administrativo que permita o desempenho mais eficiente das tarefas atribuídas pela Constituição.

O incremento da coordenação converge também das modificações havidas no direito administrativo, relacionadas às mudanças sobre a concepção do papel do Estado junto ao mercado e à sociedade de modo geral.

Em consequência, entre outros fatores, dos avanços científicos e tecnológicos havidos no último século, a sociedade vem passando a enxergar o Estado e a Administração Pública não mais como instrumentos de grupos ou classes, mas como garantes e executores de interesses gerais.¹ Surge uma “sociedade pluriclasse”, a qual, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, é a sociedade da era das mobilidades – social, financeira, da produção e da informação.²

Assim, com a derrocada do Estado de Direito e, após, do Estado Social, surge o Estado Democrático (ou Estado de Direito Democrático e Social), caracterizado pela maior participação popular no processo político, nas decisões de Governo e no controle da administração pública.³

Em meio a esse contexto, a reforma do aparelhamento administrativo veio reduzir a máquina estatal, com a proposta de torná-la mais ágil e eficiente. Para tanto, multiplicaram-se as formas de coordenação gerencial na Administração Pública, inclusive estimulando-se a gestão associada de serviços públicos.

¹ CAMPOS, 2006, p. 3.

² MOREIRA NETO, 2001b, p. 37-38.

³ DI PIETRO, 2008, p. 14.

Nesse sentido, os contratos, convênios e consórcios, no âmbito das relações internas ao Poder Público, apresentam-se como verdadeiros instrumentos dessa gestão associada.⁴

Os consórcios públicos receberam, entre nós, um novo tratamento normativo, voltado a reforçar a cooperação que sempre esteve presente no instituto, funcionando assim como marco legislativo irradiador de estabilidade e segurança às administrações interessadas, embora não sem proporcionar alguns embaraços jurídicos.

Em resposta ao desafio lançado ao final do Capítulo 2, temos que a atual formatação jurídica dos consórcios públicos compatibiliza-se, sim, com o modelo federal adotado no Brasil, em especial no tocante ao equilíbrio e à harmonia entre as unidades federadas. Mais que isso, pode-se dizer que, mesmo com todas as falhas do regramento pátrio, as inovações representaram o aguardado primeiro passo rumo a um grau de coordenação administrativa que já é realidade em diversos países.

Sempre haverá obstáculos à consecução dos objetivos consorciais, muitas vezes decorrentes das próprias contingências políticas de cada localidade, com entes federados governados por partidos políticos diferentes, defensores de pontos de vista conflitantes.⁵ Nesse sentido, todavia, a personalidade jurídica conferida aos consórcios tem o papel fundamental de emprestar-lhes uma administração mais autônoma, apta a enfrentar mudanças de governo e abalos políticos sem desviar dos objetivos visados.

Pode-se dizer que os consórcios públicos, embora tenham passado por uma radical transformação em seu delineamento legal, revelam-se mais do que nunca um dos principais instrumentos de atuação conjunta escorada em finalidades comuns, configurando-se como típico mecanismo de cooperação interfederativa.

No mais, só se pode aguardar o desenrolar da implementação do instituto na prática, implementação essa que, pelo singelo motivo de ser levada a efeito por seres humanos, é imprevisível, sujeitando-se em grande parte à interferência da predisposição cultural de cada um.

⁴ CAMPOS, 2006, p. 54.

⁵ DURÃO, 2004, p. 103.

A esse respeito, convém recordar a advertência de León Duguit, que, no início do século XX, já anunciava que “tout gouvernement qui ne remplit pas sa mission, qui n’assure pas la paix par la justice, suivant la belle formule de l’ancienne France, est condamné à disparaître”.⁶

⁶ DUGUIT, 1926, p. 145. Em tradução livre, “todo governo que não cumpre a sua missão, que não garante a paz por meio da justiça, segundo a bela expressão da antiga França, está condenado a desaparecer”.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 24).

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coord.). *Estatuto das cidades*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.

ALVARENGA, José Eduardo de. *Consórcio: a nova pessoa jurídica da administração indireta*. *DireitoNet*. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/22/54/2254/>. Acesso em: 08 maio 2007.

ALVES, Ricardo Luiz. *O Brasil é uma Federação?: alguns subsídios conceituais para a construção de um novo modelo do pacto federativo*. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 9, n. 771, 13 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/textoasp?id=7049>. Acesso em: 15 out. 2007.

ALVES, Vladimir. *Comentários à lei dos consórcios públicos*. São Paulo: Universitária de Direito, 2006.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Ltr, 1999.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAPTISTA, Patrícia. A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da Administração Pública: a proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade da norma. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERGER, Renato; TOZZINI, Syllas. A finalidade das associações no novo Código Civil. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4126>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

BLANQUER, Jean-Michel. *Le projet de Constitution européenne: entre pacte fédératif et ordre constitutionnel coopératif*. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, n. 5, p. 1275-1279, sept./oct. 2003.

BORGES, Alice González. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 nov. 2005.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. v. 2.

CAMPOS, Lílian Maria Salvador Guimarães. *Consórcios públicos na administração pública brasileira: em busca de uma administração pública consensual*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba: 2006.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, André Regis. *Reengenharia federativa: a questão dos consórcios intermunicipais*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: RT, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COORDENAÇÃO de população e indicadores sociais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

COSTA, Alex de. The corporations law and cooperative federalism after the Queen vs. Hughes. *The Sydney Law Review*, Sydney, v. 22, n. 3, p. 451-467, Sept. 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

_____. *Tratado de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3.

CUSTÓDIO FILHO, Uirajara. *As competências do Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público: Malheiros Editores, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Parecer sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2005.

DEO, Marta Luiza Reimão de. Contratos, convênios e consórcios na prática da administração pública brasileira: paralelo. *EDP: Estudos de Direito Público*, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 69-92, jul./dez. 1986.

DEVOLVÉ, Pierre; VEDEL, Georges. *Droit administratif*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio público na Lei Nº 11.107, de 6.4.05. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, nov. 2005a.

_____. *Os consórcios e os convênios como instrumentos de gestão*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS, 24.: 1999: Porto Alegre. [Anais]. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito Municipal: Prefeitura do Porto Alegre, 1999. p. 119-125.

_____. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005b.

_____. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Solange Gonçalves. *Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos*. 2006. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DROMI, José Roberto. *Derecho administrativo*. 5. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

DUGUIT, León. *Leçons de droit public général*. 2. ed. Paris: E. de Boccard, 1926.

DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2004.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la administración. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 24, p. 39-74, 1957.

FALCÃO, Alcino Pinto. Aspectos da cooperação horizontal no federalismo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 7, n. 33, p. 23-30, 1974.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

FERRAZ, Luciano. *Parceria público-público: contrato de programa e execução de serviços públicos municipais por entidade da administração indireta estadual*. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 10, maio/jul. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

_____. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 8. ed. Madrid: Civitas, 1997. v. 1.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1989. v. 2.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3. ed. Milano: A. Giuffrè, 1993.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

GRESS, Franz. Interstate cooperation and territorial representation in intermestic politics. *Publius: the Journal of Federalism*, Easton, v. 26, n. 1, p. 53-71, 1996.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GUERRA, Rafael. *Projeto de lei: consórcios públicos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1999.

HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei n.º 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 64, p. 15-29, out./dez. 1982.

_____. Tendências atuais da federação brasileira. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 7-19, jul./set. 1996.

HORVATH, Estevão; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Manual de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.

JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1949. v. 2.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005a.

_____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005b.

_____. Novos sujeitos na administração pública: os consórcios públicos criados pela Lei Federal n.º 11.107. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Vilela (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Parecer elaborado sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./set. 2005c. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

_____. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre, Livraria Sulina, 1954.

LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. *Jus Navigandi*, Teresina, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/textoasp?id=8179>>. Acesso em: 15 out. 2007.

MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação. *Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, v. 5, n. 49, p. 5225-5237, mar. 2005.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./set. 2005a. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

_____. Outorga de concessão de serviços de limpeza urbana por consórcio intermunicipal. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 13, n. 10, p. 681-687, out. 1997.

_____. *Parecer sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Disponível em: <http://www.planalto.com.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedo.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2005b.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 11, n. 8, p. 451-461, ago. 1995.

_____. *Direito administrativo moderno*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEDAUAR, Odete (Org.). *Coletânea de legislação administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. Interesse público primário e secundário: convênio entre União e Estado, dever de indenização (parecer). *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 75, p. 55-61, jul./set. 1985.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 214, p. 35-53, out./dez. 1998.

_____. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001a.

_____. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001b.

MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Ed., 1997.

MUNICIPAL cooperation guide: MRSC Report, n. 27, Sept. 1993. Washington: Cooperation Guide Research and Services Center of Washington, Intergovernmental Agreements, 1993. Disponível em: <<http://www.mrsc.org/Subjects/Planning/intrgov.aspx>>. Acesso em: 22 out. 2007.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 3, 1997. 42 p.

PORTO NETO, Benedicto. *Parecer sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Disponível em: <http://www.planalto.com.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_BenedictoPortoNeto.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2005.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003.

REALE, Miguel. *Parecer sobre consórcios públicos*. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br>>. Acesso em: 22 out. 2005.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. *Novos rumos para o federalismo: contribuições para a sua melhoria*. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María. *Los convenios entre administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

SILVA, Cleber Demétrio Oliveira da. *Considerações sobre a futura regulamentação da lei geral dos consórcios públicos*. Disponível em: <http://www.rzoconsultoria.com.br/artigo_desc.php?id=17>. Acesso em: 14 dez. 2007.

_____. O consórcio intermunicipal de saúde e a contratação de agentes comunitários de saúde (ACS). *Jus Navigandi*, Teresina, v. 10, n. 1004, 01 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8182>>. Acesso em: 08 maio 2007.

_____. Lei n.º 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 9, n. 705, 2005a. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>>. Acesso em 25 nov. 2005.

_____. *A regulamentação dos consórcios públicos à luz do projeto de lei n.º 3.884/2004*. Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/doutrina.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

_____. A simetria conceitual existente entre a teoria de justiça de John Rawls e os consórcios públicos. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 9, n. 816, set. 2005b. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7344>>. Acesso em: 24 nov. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOARES, Ana Paula Macedo. *Consórcio intermunicipal de Saúde*: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2606>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público: Malheiros Editores, 2000.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Os convênios administrativos, convênio, consórcio administrativo, Constituição Federal, Dec-lei 2.300/86 e legislação pertinente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 669, p. 39-46, jul. 1991.

_____. Convênios, consórcios administrativos, ajustes e outros instrumentos congêneres. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 107-112, jan./jun. 1999.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZIMMERMAN, Joseph F. National State Relations: cooperative federalism in the twentieth century. *Publius: the Journal of Federalism*, Easton, v. 31, n. 2, p. 15-30, 2001.