

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Antônio Carlos da Silva Neto\*

Resumo: Como forma de intervenção do Estado no domínio econômico, os consórcios públicos representam importante maneira de concretização do federalismo cooperativo, tendo como escopo a implementação de políticas públicas mais eficientes e que proporcionem significativa melhoria na prestação de serviços pelos entes consorciados. Em termos legais, a criação dos consórcios públicos se deu a partir da Emenda Constitucional n. 19/98, que alterou o art. 241 da Constituição Federal de 1988 e ensejou a edição da Lei n. 11.107/05, denominada Lei dos Consórcios Públicos, a qual foi regulamentada pelo Decreto n. 6.017/07. Através das referidas normas, foram previstas, por exemplo, a forma de constituição, alteração e extinção dos consórcios, os contratos de rateio e de programa, entre outras novidades. Pode-se afirmar que os entes da Federação, detentores de recursos escassos, mas com intenções verdadeiramente de Estado, passaram a ter condições de unir as forças necessárias e os recursos disponíveis para a execução de serviços públicos em prol da sociedade.

Palavras-Chave: Federalismo cooperativo. Consórcios públicos. Serviços públicos.

## INTRODUÇÃO

---

\* Mestrando em Direito Público na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Tributário, Financeiro e Econômico pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Membro efetivo da Fundação Escola Superior de Direito Tributário (FESDT). Membro do Instituto de Estudos Tributários (IET). Advogado em Porto Alegre (RS).



s consórcios públicos constituem importante meio de concretização do federalismo cooperativo, possibilitando a implementação de políticas públicas mais eficientes, de forma a proporcionar relevante melhoria na prestação de serviços pelos entes consorciados. Partindo desse pressuposto, pretende-se examinar se a criação de consórcios públicos como meio de intervenção do Estado no domínio econômico mostra-se efetivamente como uma alternativa adequada para alcançar os anseios da sociedade.

A figura dos consórcios públicos surgiu com a Emenda Constitucional n. 19/1998, que alterou o art. 241 da Constituição Federal de 1988, cujo dispositivo passou a ter a seguinte redação: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Da simples leitura do artigo pode-se dizer que os consórcios públicos são criados por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos. Para esse fim, os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destinam pessoal e bens essenciais à execução dos serviços a serem prestados.

Percebe-se, desde já, que a criação de um consórcio público contribui para a descentralização da prestação do serviço público, devendo ser destacado que não serão abordados, no presente artigo, os convênios de cooperação.

No decorrer do trabalho serão aprofundados alguns aspectos a respeito das características gerais dos consórcios públicos, bem como forma de constituição, alteração e extinção dos mesmos, assim como os contratos de rateio e de programa, e, ainda, a forma de controle a que estão submetidos.

Com efeito, somente depois de sete anos da edição da EC n. 19/98 foi publicada a Lei n. 11.107/05, também conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, a qual dispõe, na sua essência, sobre as normas gerais de contratação dos consórcios, cuja norma foi regulamentada em janeiro de 2007 pelo Decreto n. 6.017.

Importante observar que antes da publicação da referida lei, os consórcios não tinham personalidade jurídica (chamados consórcios administrativos), sendo que após a entrada em vigor da norma o consórcio público passou a ser constituído como pessoa de direito público ou de direito privado, conforme também será examinado no decorrer do artigo.

Portanto, em razão da importância do assunto, especialmente em decorrência da grave crise econômico-financeira que atinge a sociedade como um todo – que não é a primeira e certamente não será a última – também o Estado, na acepção mais ampla da palavra, enfrenta dificuldades para intervir de modo eficiente no domínio econômico para prestar serviços de qualidade em diversas áreas, tais como: saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, entre outras, de sorte que através da reunião em consórcios públicos a sociedade poderá receber serviços públicos de melhor qualidade.

## PARTE I – A INTERVENÇÃO DO ESTADO ATRAVÉS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### A – APONTAMENTOS SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Historicamente, após a Primeira Guerra Mundial, principalmente em razão do fortalecimento das organizações dos setores sociais mais desfavorecidos, representados pelos partidos socialistas e comunistas, a intervenção estatal na economia

e na sociedade como um todo passou a ser efetiva, conforme analisa Fernando Facury Scaff:

A derrocada do regime foi acelerada pela Primeira Guerra Mundial, que transformou a face do mundo e iniciou novo capítulo nas relações econômicas. Surgiu a necessidade de o Estado atuar para organizar as atividades produtivas, direcionando-as para o esforço da guerra, o que abriu caminho para uma experiência intervencionista concreta. A guerra provocou a destruição do mercado 'natural' e ocasionou enormes perdas, requerendo a atuação do Estado no sentido de evitá-las, além de provocar o aumento numérico e o surgimento de uma consciência de classe entre os operários, cuja organização se intensificou nesta época, e cujo poder político passou a ser mais respeitado, possibilitando o enfrentamento aos proprietários dos meios de produção.<sup>1</sup>

Nesse contexto, as primeiras constituições a prever, de modo expreso, a intervenção do Estado no domínio econômico e social foram a do México, de 1917, e a da Alemanha, de 1919. No Brasil, apenas a Constituição de 1934, que permaneceu em vigor somente até 1937, dispôs, ainda que brevemente, sobre o assunto. Ao analisar o panorama histórico, Paulo Henrique Rocha Scott discorre:

O que estava em jogo era uma estratégia política para o desenvolvimento, voltada, fundamentalmente, à industrialização, ao planejamento e à emancipação socioeconômica. Estratégia essa que acabou sendo aceita pelo pensamento político participante do processo constituinte que, inspirando-se nas Constituições Mexicana, de 1917, e Alemã, de 1919, moldou a Constituição Brasileira de 1934, sob o reconhecimento dos efeitos negativos do liberalismo econômico oitocentista.<sup>2</sup>

Posteriormente, depois da Segunda Guerra Mundial, a tendência do constitucionalismo ganhou força, na medida em que as Constituições da França de 1946, da Itália de 1948, e a

---

<sup>1</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 88.

<sup>2</sup> SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômico: Estado e Normalização da Economia*. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 2000. p. 68/69.

Lei Fundamental de Bonn de 1949 (que proclamou a Alemanha como um Estado federal, democrático e social), também passaram a prever a intervenção estatal.

Ao identificar o surgimento do modelo cooperativo de federação, inclusive destacando o sentido da atividade administrativa, Bruno Miragem dispõe:

As influências sobre o modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil, de sua vez, percebem-se da República Federal Alemã, após o segundo pós-guerra, e como resultado de longo processo de evolução do federalismo alemão desde o império, no século XIX, e da experiência da República de Weimar (1919-1933).

A eficácia deste modelo cooperativo de federação, por sua vez, se dá por intermédio de atuação administrativa concreta, que se relaciona diretamente com tendência já identificada por Garrido Falla, de a Administração Pública converter-se em realizadora da justiça material, diversa da que se conhecia no século XIX. O sentido da atividade administrativa, assim, assume o compromisso de promoção no sentido positivo das liberdades, por intermédio de prestações que auxiliem e promovam o desenvolvimento da existência e realização individual.<sup>3</sup>

Para Scott, a atuação estatal foi fundamental principalmente para a superação da crise econômica do final da década de 20, bem como pela necessidade de rearticulação econômica pós-Segunda Guerra, além da reestruturação dos países europeus. Nas palavras do autor:

Destarte, a atuação estatal, principalmente a partir do final da década de cinquenta, passa a ocorrer no sentido da transformação das estruturas socioeconômicas e, também, da promoção de uma economia do bem-estar social, reformulando a visão clássica, baseada no princípio de ordenação natural das relações de mercado. (...)

Assim, o intervencionismo que na fase neoliberal foi útil à dita regularidade da livre iniciativa e da livre concorrência, nesta altura, sob a fórmula do Estado social, passou à condição

---

<sup>3</sup> MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: Editara Revista dos Tribunais, 2011. p. 154-155.

de medida absolutamente necessária não só à conservação, à integração do sistema capitalista, do seu necessário enquadramento às novas exigências da sociedade contemporânea, mas à própria evolução desta sociedade.<sup>4</sup>

Apesar disso, com o surgimento das propostas neoliberais, novamente a atenção foi direcionada para a maior eficiência da iniciativa privada e nos perigos que a acumulação do poder econômico e político nas mãos do Estado representavam à liberdade individual. Diante dessa situação, era necessário que se impusessem limites ao poder estatal, sendo que, como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa função foi absorvida pelas próprias constituições. Veja-se a tese defendida pelo autor:

Para a limitação do poder, inerente à democracia moderna, é que serve a Constituição (...).

Assim, a Constituição é o instrumento pelo qual se fiam as atribuições dos órgãos do Estado, conseqüentemente se estabelece o alcance de seus poderes. Disto decorre, como é óbvio, a limitação desses poderes, com a contrapartida de que, fora do alcance destes, persiste, plena, a liberdade individual. Põe-se, destarte, a Constituição como garantia da liberdade natural do homem.<sup>5</sup>

Pode-se dizer, portanto, que historicamente o Estado sempre desempenhou papel interventor, com maior ou menor grau de influência em determinados momentos, o que comprova a relevância do assunto em análise.

Sob outro enfoque, Eros Roberto Grau<sup>6</sup> ensina que o vocábulo intervenção é o que melhor se adapta para expressar a atuação estatal na área de titularidade do setor privado, de modo que quando o Estado presta serviço público ou regula a prestação de serviço público, não pratica intervenção, mas sim “atuação”, pois age em área da sua própria titularidade, ou seja,

---

<sup>4</sup> SCOTT. *Op. cit.*, p. 55-57.

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 31.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 - Interpretação e Crítica*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 124/125.

na esfera pública. Sendo assim, a intervenção pode ser compreendida como a ação do ente público na ordem econômica, buscando alcançar determinados objetivos.

Sob a rubrica “domínio econômico”, Eros Roberto Grau aduz que “é o campo de atividade econômica em sentido estrito, área alheia à esfera pública, de titularidade (domínio) do setor privado. Já em sentido amplo, domínio econômico significa qualquer atividade econômica, inclusive a estatal”.<sup>7</sup>

De todo modo, a intervenção sempre se opera no setor privado, não podendo ser considerada como hipótese de intervenção o fato de o Estado prestar serviço público desenvolvido sob o amparo do regime público ou regular a prestação de serviço público, pois neste caso o Estado estaria atuando em setores da sua própria titularidade.

Observa-se, desde já, que são várias as técnicas intervencionistas estatais, devendo cada uma delas ser analisada em relação às características políticas na qual são operadas. Nesse sentido, em Estados tidos como sociais, os mesmos atuam de forma direta na economia, na maioria das vezes por meio das empresas estatais, na forma de monopólio, enquanto que em Estados que seguem as ideias liberais, a atuação se dá mediante a regulação de atividades privadas ou através de garantias de necessidades básicas fundamentais, tais como segurança, saúde e educação.

Com efeito, o modelo almejado pela Constituição Federal de 1988 é o Estado Democrático de Direito, o qual, em linhas gerais, busca conciliar as características de um Estado de Direito e um Estado Social, e tem como característica fundamental a garantia de direitos econômicos e sociais, bem como dos poderes aos entes públicos para interferir na ordem econômica.

Desta maneira, se está diante não de um Estado mínimo, mas de um modelo estatal que pode e deve intervir no do-

---

<sup>7</sup> GRAU. *Op. cit.*, p. 162.

mínio econômico, tentando adequar os princípios que regem a atividade econômica, especialmente a livre iniciativa e a livre concorrência, com os objetivos sociais previstos na Carta Magna.

Na prática, entretanto, o que ocorre é que, em certos momentos, o Poder Público extrapola os limites possíveis para a sua intervenção no domínio econômico, devendo, por causa disso, ser limitado.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior afirma que a dificuldade de se encontrar um equilíbrio entre proporcionar a correta proteção aos valores da livre iniciativa, da propriedade privada e do livre mercado (Estado de Direito), e o Estado Social, que surgiu da necessidade do ente público de criar medidas visando à solução de desigualdades sociais comuns ao Estado liberal, acaba por legitimar a intervenção do ente público na esfera privada, especificamente no domínio econômico, para a realização da justiça social e a busca pelos direitos sociais. Assim o autor:

(...) o grande drama do reconhecimento constitucional do Estado Democrático de Direito está no modo como as exigências do Estado Social se jurisfaçam nos contornos do Estado de Direito. E o princípio, ainda que abstrato e genérico, desta compatibilização só pode ser um único: impedir a todo custo que as chamadas “funções sociais do Estado” se transformem em funções de dominação.<sup>8</sup>

Pois bem, para o presente artigo interessa analisar a intervenção estatal concretizada através da constituição de consórcios públicos, cujo assunto será aprofundado nos tópicos seguintes.

## B – CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

---

<sup>8</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Congelamento de Preços: Tabelamentos Oficiais*. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 91, 1989. p. 80.



De início, importante destacar que no período entre a data da EC n. 19/1998 e a Lei n. 11.107/05 os consórcios públicos não estavam previstos na legislação, sendo constituídos por simples acordos de vontades entre entes do mesmo nível hierárquico, ou seja, somente entre município e município ou estado e estado. De outro lado, após a entrada em vigor da referida lei, passou a ser admitida a constituição de consórcios públicos entre entes de diferentes níveis, como na conjunção, por exemplo, entre município e estado, estado e união, dois municípios e estado.

Ao definir o consórcio público, inclusive referindo o sucesso alcançado através da sua utilização em países da Europa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta a seguinte consideração:

O consórcio, também denominado consórcio público, é ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades públicas da mesma natureza o desempenho conjunto, por cooperação, de uma atividade de cuja competência lhes é comum.

Em vários países da Europa, notadamente nos que instituíram entidades autônomas para a administração de competência comum, os consórcios têm florescido e encontrado êxito. Infelizmente, talvez por falta de maiores incentivos, a modalidade não tem tido o desenvolvimento que mereceria no Brasil, País de administração indireta pesada, dispendiosa e hipertrofiada, e de administração direta burocratizada e atomizada, distribuída em mais de 5.500 municípios, que muito teria a ganhar com esses instrumentos de coordenação de meios.<sup>9</sup>

Ao examinar a importância dos consórcios públicos como espécie de negócios jurídicos da Administração Pública, Rafael Maffini destaca:

Além dos contratos de Administração Pública, devem-se destacar os consórcios públicos como importante espécie de negócios jurídicos da Administração Pública. A composição de

---

<sup>9</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009. p. 213.

consórcios entre entes da federação já ocorre de há muito no Direito Administrativo brasileiro. Todavia, a matéria sempre foi tratada de modo informal ou, ao menos, sem que houvesse regras legais ou constitucionais que fundamentassem, de modo direto, a sua formalização. Com a promulgação da EC 19/1998, surgiu regra constitucional que deu embasamento aos consórcios públicos.<sup>10</sup>

Com o advento da lei, a natureza jurídica dos consórcios públicos foi definida como sendo de pessoa jurídica de direito público na hipótese de ser constituído como associação pública, ou, por outro lado, de pessoa jurídica de direito privado quando atender aos requisitos de legislação civil.

Ademais, quando criado sob a forma de pessoa jurídica de direito público, o consórcio integra a administração indireta de todos os entes que o constituíram, sendo que quando concebido sob a forma de pessoa jurídica de direito privado a lei silencia sobre o fato deste integrar ou não a esfera da administração pública indireta dos entes criadores.

Sobre o assunto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>11</sup>, por analogia, defende a tese de que se um consórcio público criado sob a forma de pessoa jurídica de direito público integra a administração indireta dos entes criadores, o consórcio público constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito privado também deveria integrar, uma vez que o ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) não poderia criar um ente administrativo (consórcio público) para executar um serviço público de competência daquele sem que este faça parte da máquina administrativa, seja ela direta ou indireta.

Nesse sentido, todo consórcio público, independente-

---

<sup>10</sup> MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. p. 194-195.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei n. 11.107, de 6.4.2005. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, julho/agosto/setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 16.09.2017.

mente de ser constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado integraria a administração pública indireta que o criou, uma vez que a sua criação tem como finalidade proporcionar a intervenção estatal para fins de prestação de serviço público de forma descentralizada.

O mesmo ocorre quando a administração pública direta cria autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Todas estas fazem parte da administração pública indireta do ente que a criou ou a autorizou e tem a finalidade de descentralizar a administração pública. Além disso, algumas têm personalidade jurídica de direito privado como no caso das empresas públicas, mas nem por isso deixam de integrar a administração pública indireta.

Ou seja, qualquer que seja a forma de constituição de um consórcio público, este será regido pelas normas de direito público. Todavia, quando a sua constituição se der sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, será regido pelas normas de direito civil em tudo aquilo que não for expressamente derogado por normas de direito público.

Não obstante, a Lei n. 11.107/05 faz referência à sujeição dos referidos consórcios às leis de direito público quando diz que no caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado o consórcio obedecerá as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, cuja hipótese está submetida à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

De forma objetiva, Maffini apresenta a seguinte consideração:

Os consórcios públicos, que levam sempre à criação de uma pessoa jurídica, são de duas espécies: a) associações públicas (art. 6º, I, da Lei n. 11.107/2005), quando formalizadas como pessoas jurídicas de direito público, que terão natureza autárquica (art. 41, IV, do CC) e serão parte integrante da Administração Pública indireta de todos os entes consorciados (art. 6º, §1º, da Lei 11.107/2005); b) consórcios públicos de direito

privado (art. 6º, II, da Lei 11.107/2005), que seguirá as normas contidas na legislação civil, embora, como dispõe o art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005, devam observar “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”.<sup>12</sup>

De acordo com o Decreto n. 6.017/07, quando o consórcio for concebido com a natureza jurídica de direito público será submetido à forma de associação pública e terá natureza autárquica; ao passo que se for criado com a natureza jurídica de direito privado, sem fins econômicos, sujeitar-se-á às normas de direito privado, sendo que a personalidade jurídica será adquirida mediante o registro do estatuto. De toda maneira, independentemente da natureza jurídica, o consórcio público integrará a administração pública indireta de todos os entes que o criarem.

Quanto à finalidade da criação de determinado consórcio público, decorre da necessidade da intervenção estatal através da gestão associada de serviços públicos, conforme o próprio texto constitucional, ou seja, dois ou mais entes federados optam pela constituição de consórcio para prestar um serviço público de interesse comum em benefício da sociedade.

Destaca-se que os consórcios públicos podem exigir tarifas e preços públicos, na medida em que a cobrança somente é possível quando decorrentes de serviços de interesse comum, os quais podem ser usufruídos e mensurados de maneira individualizada. Ou seja, além do consórcio público receber recursos financeiros através de repasses dos entes que o criaram, conforme será examinado adiante, poderá obter recursos mediante a instituição e a cobrança de tarifas e preços públicos.

E mais, a Lei n. 11.107/05, visando o princípio da eficiência, tão relevante para a administração pública em razão do

---

<sup>12</sup> MAFFINI. *Op. cit.* 195.

disposto no art. 37 da CF/88<sup>13</sup>, concede alguns privilégios aos consórcios públicos independentemente da sua natureza jurídica ser de direito público ou de direito privado, tais como:

- a) nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões em caso de utilidade ou necessidade pública, assim como no caso de interesse social, realizadas pelo Poder Público;
- b) possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;
- c) possuir limites mais elevados para fins da escolha da modalidade de licitação; entre outras.

Ao examinar a questão dos consórcios públicos estarem submetidos à licitação, Celso Antônio Bandeira de Mello é taxativo:

É claro que para a realização de consórcios não há necessidade de licitação, assim como também não será necessária para que o consórcio trave contrato com a Administração direta ou indireta (art. 2º, §1º, III); mas, evidentemente, fora dessa hipótese ter-se-á que licitar, na forma da legislação pertinente.<sup>14</sup>

Todavia, não se pode olvidar que a intervenção estatal efetivada por intermédio de um consórcio público não tem finalidade econômica, ou seja, não visa à obtenção de lucro, mas apenas prestar um serviço público em prol da sociedade, podendo ser listadas, exemplificativamente, as seguintes vantagens:

- a) aumento da capacidade de realização: os municípios se tornam capazes de ampliar o espectro de atuação das políticas públicas em razão da oferta maior de recursos, oriundos do apoio dos entes consorciados;

---

<sup>13</sup> CF/88: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

<sup>14</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. 2008. p. 654.

b) maior eficiência do uso dos recursos públicos: nos casos de gestão de recursos escassos, o compartilhamento dos valores reduz o investimento individual de cada município e amplia os resultados esperados;

c) realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a cooperação permite a criação de condições, inacessíveis isoladamente, para empreendimento de maior porte ou de maior complexidade, a exemplo de aquisição de equipamento de elevado custo ou políticas públicas regionalizadas;

d) aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a soma de recursos econômicos importa na soma de recursos políticos, o que enseja maior influência do consórcio em negociações, inclusive com as esferas estadual e federal; e

e) aumento da transparência das decisões públicas: as decisões do consórcio tornam-se mais visíveis e demandam processo de discussão pública mais amplo, permitindo maior transparência e fiscalização da sociedade.

Apresentadas essas considerações, no tópico seguinte serão examinadas as principais alterações instituídas pela Lei dos Consórcios Públicos, especificamente em relação aos procedimentos que devem ser considerados desde a constituição de um consórcio público até a sua extinção, assim como os contratos a serem firmados pelos entes participantes e a fiscalização a que estão submetidos.

## PARTE II – ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA LEI N. 11.107/05

### A – CONSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Conforme destaca Alice Gonzales Borges, em artigo publicado pouco depois da publicação da Lei n. 11.107/05,

mais precisamente em maio de 2006, cuja tese mostra-se absolutamente compatível com a realidade do Brasil por ocasião da elaboração do presente artigo, a implementação da sistemática instituída pela referida norma, em razão da sua complexidade, oferece obstáculos para os quais a realidade nacional ainda não estava preparada (e assim continua).

Sobre o assunto, seguem as palavras da autora:

De um lado, temos um panorama da Nação extremamente conturbado por acontecimentos que fizeram vir à tona, graças à liberdade de imprensa e às facilidades de comunicação, sérios escândalos que revelam a prática generalizada de corrupção, de desvios de conduta de administradores públicos e que põem a nu a fragilidade de nossas instituições políticas. Em tal ambiente, é difícil imaginar que governos e legislativos de estados e municípios se congreguem para uma atuação harmônica e coordenada em prol de políticas públicas exclusivamente voltadas para o cumprimento de metas correspondentes aos interesses públicos, colocando-as acima de eventuais e mesquinhas divergências político-partidárias.

Por outro lado, a nova roupagem dos consórcios públicos como entes dotados de personalidade jurídica própria, dotados de amplas atribuições, a temática dos contratos de programa e dos contratos de rateio, são criações legais extremamente complexas, que não encontram parâmetros em experiências administrativas anteriores. A Lei 11.107/05 representa um meritório esforço do legislador federal para dar efetividade ao cumprimento do art. 241 da Constituição, preservando a autonomia das ordens federadas. Mas é diploma de difícil leitura e interpretação, de estruturação um tanto caótica e com certas omissões imperdoáveis.<sup>15</sup>

Com efeito, tendo como diretriz o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no sentido de que a instituição de um consórcio público é orientada pelo princípio da legalidade, na Lei n. 11.107/05, regulamentada pelo Decreto n.

---

<sup>15</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, Nova Sistemática e Controle. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/junho/julho de 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 12.1.2017.

6.017/07, estão previstas as fases para a sua criação, o que indica que a constituição de um consórcio público é um ato vinculado. Ou seja, a atuação da Administração restringe-se a apenas uma possibilidade de conduta ou solução possível diante de determinada situação de fato, sem qualquer margem para apreciação subjetiva.<sup>16</sup>

Nesse sentido, a primeira fase da constituição de um consórcio público ocorre através da subscrição pelos entes interessados do documento denominado protocolo de intenções, cujo documento é definido pelo Decreto n. 6.017/07 como sendo um contrato preliminar que se for ratificado pelos entes interessados será convertido no contrato de consórcio público.

Pode-se afirmar, portanto, que o protocolo de intenções é uma espécie de pré-contrato, uma minuta do que constará no contrato definitivo. Ressalte-se, entretanto, que no pré-contrato os entes interessados não assumem o compromisso efetivo de se consorciarem, mas apenas as cláusulas que serão observadas caso o acordo seja efetivamente celebrado.

Ao examinar a forma da constituição dos consórcios públicos, Odete Medauar orienta:

O consórcio público formará associação pública ou pessoa jurídica de direito privado e será instituído por contrato, cuja celebração depende de prévia subscrição de protocolo de intenções, a ser publicado na imprensa oficial (arts. 1º, §1º, e 4º, §5º, da referida lei). Dentre outras cláusulas, o protocolo de intenções conterà: a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio, que deverá ser o Chefe do Executivo do ente federativo consorciado; e o consentimento para a gestão associada de serviços públicos.<sup>17</sup>

No art. 4º da Lei n. 11.107/05 estão arroladas as cláusulas obrigatórias para a elaboração do protocolo de intenções, e, por consequência, do contrato final, dentre as quais se desta-

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 238.



cam:

- a) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- b) a identificação dos entes da Federação consorciados;
- c) a indicação da área de atuação do consórcio;
- d) a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- e) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- f) as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- g) a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- h) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
- i) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
- j) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
- k) a autorização para a gestão associada de serviços públicos;
- l) o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Ressalte-se que o fato de um ente federado subscrever o

protocolo de intenções não cria para ele a obrigação de participar do consórcio, uma vez que a lei que ratifica o protocolo pode ser feita com ressalvas e, se aceita pelos demais subscritores, poderá o ente interessado consorciar-se parcialmente ou sob determinadas condições. Nesse sentido, para o subscritor que não participar do consórcio mesmo tendo sido signatário do protocolo de intenções, não há sanção legalmente prevista.

A respeito do protocolo de intenções, Bruno Miragem destaca:

A constituição do consórcio se dá por contrato, a ser celebrado com a ratificação por lei do protocolo de intenções, por cada um dos entes federados consorciados, admitindo-se sua celebração por apenas uma parcela dos que firmaram o protocolo de intenções (art. 5º, caput, e §1º). A razão evidente desta regra é a de não frustrar a constituição do consórcio na hipótese de não ratificação do protocolo de intenções por lei de algum dos entes federados firmatários. Da mesma forma, autoriza a lei a celebração de consórcio parcial ou condicional por alguns dos entes federados, mediante ratificação com reserva do protocolo de intenções, que deverá ser aceita pelos demais consorciados (art. 5º, §2º). Note-se que a ratificação do protocolo de intenções como condição para celebração do contrato de consórcio é dispensada quando o ente federado disciplinar por lei sua participação no consórcio público (art. 5º, §4º). Isso implica, naturalmente, que os termos do protocolo de intenções estejam devidamente contemplados na lei que disponha sobre o tema no âmbito do ente federado. A alteração ou extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral do consórcio e ratificado por lei de todos os entes consorciados.<sup>18</sup>

Após a subscrição do protocolo de intenções, o documento final deve ser publicado na imprensa oficial de todos os entes federados subscritores, consagrando-se o princípio da publicidade dos atos da administração pública, também previsto no antes referido art. 37 da CF/88.

A segunda fase ocorre com a ratificação por lei do pro-

---

<sup>18</sup> MIRAGEM. *Op. cit.* p. 173-174.

toocolo de intenções, editada por cada ente interessado, a qual poderá ser total ou parcial.

A ratificação realizada com reserva, desde que aceita pelos demais entes subscritores, implicará adesão parcial ao consórcio ou condicional daquele ente. Porém o ente interessado fica dispensado da ratificação do protocolo de intenções desde que antes de subscrevê-lo tenha editado lei dispendo sobre a sua participação no consórcio público.

No caso da ratificação ocorrer após dois anos da subscricção do protocolo de intenções, a validade do ato dependerá da homologação da assembleia geral do consórcio público. Ou seja, a ratificação pode ser efetivada com o consórcio já formalmente constituído, desde que a assembleia geral do consórcio homologue a ratificação nesses termos.

Por ocasião da terceira fase, ocorre a elaboração e a assinatura da versão final do contrato de consórcio por cada um dos representantes legais dos entes consorciados.

Caso conste no contrato cláusula que esteja em descompasso com os limites impostos pela legislação, a mesma poderá ser decretada nula, como na hipótese de haver previsão de repasse de contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público que não seja mediante doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

Cumpridos os passos necessários para a constituição formal do consórcio, deve ser instituído o órgão máximo da entidade administrativa competente pela intervenção estatal, qual seja, a Assembleia Geral, composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados e que terá, dentre outras atribuições, elaborar, aprovar e modificar o estatuto social que disciplinará as atividades do consórcio, bem como apreciar e aprovar as propostas orçamentárias.

Por esse ângulo, tendo em vista que toda e qualquer al-

teração e até mesmo a extinção do consórcio deve ser aprovada pela Assembleia Geral, é evidente a importância desse órgão. E mais, o instrumento aprovado pela Assembleia Geral relativo a qualquer alteração no estatuto social do consórcio público deverá ser ratificado mediante lei por todos os entes consorciados e devidamente publicado.

Por outro lado, no que se refere à extinção de um consórcio público, a medida também está revestida da formalidade aplicada às alterações estatutárias, uma vez que o mesmo somente poderá ser abolido por lei editada por todos os entes consorciados ratificando o instrumento aprovado na Assembleia Geral relativo à extinção do consórcio.

Em certos casos, determinado ente pode retirar-se do consórcio, cuja providência depende de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma disciplinada por lei. Nessa hipótese, entretanto, os bens destinados ao consórcio público pelo referido consorciado retirante somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de haver expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

Outrossim, a retirada ou mesmo a extinção do consórcio público não prejudicam as obrigações já constituídas (assumidas), inclusive no que se refere ao contrato de programa – cujo documento será examinado em linhas posteriores –, sendo que a sua extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

## **B – CONTRATO DE RATEIO E DE PROGRAMA E O CONTROLE EXTERNO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Ainda com base nas alterações instituídas pela Lei n. 11.107/05, destacam-se os contratos de rateio e de programa, cujos documentos são essenciais para a constituição dos consórcios públicos. Nesse sentido, adiante serão examinadas al-

gumas peculiaridades de cada um dos referidos instrumentos.

Pois bem, no que se refere ao contrato de rateio, previsto no art. 8º da referida norma, pode ser definido como o acordo formal pelo qual os entes da Federação consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização e o cumprimento das despesas necessárias para a efetivação do consórcio público.

Importante reiterar que o contrato de rateio é a única maneira de repasse de valores entre os entes consorciados e o próprio consórcio público. E mais, diferentemente do protocolo de intenções, o contrato de rateio gera compromisso para o ente federado, de modo que após ser firmado, o ente consorciado assume a obrigação de repassar os valores correspondentes ao consórcio.

Ao examinar o contrato de rateio, Maffini apresenta as seguintes considerações, tendo como plano de fundo os termos da chamada Lei dos Consórcios Públicos:

A transferência de recursos dos entes consorciados aos respectivos consórcios somente poderá ocorrer por contrato de rateio, o qual deverá seguir os ditames do art. 8º da Lei n. 11.107/2005. Ademais, dispõe o art. 15 da Lei dos Consórcios Públicos, que “no que não contraria esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis”.<sup>19</sup>

Na prática, o contrato de rateio deve ser formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não poderá ser superior ao das dotações orçamentárias que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou através da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

Nesse sentido, o contrato de rateio somente pode ser firmado se houver autorização legislativa concedida pelo órgão competente do ente consorciado, dependendo da previsão de

---

<sup>19</sup> MAFFINI. *Op. cit.* p.195.

dotação orçamentária para a sua celebração no exercício seguinte ou de lei que disponibilize crédito especial para a celebração de contrato de rateio dentro do mesmo exercício.

Portanto, não pode ser firmado contrato de rateio sem que haja prévia dotação orçamentária decorrente de lei, sob pena do administrador público competente ser responsabilizado pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/92.

De outra parte, no que se refere ao contrato de programa, o mesmo indica as obrigações de cunho operacional assumidas pelo ente consorciado, através do qual devem ser constituídas e regulamentadas as obrigações que determinado ente da Federação assume para com outro ente ou para com o consórcio público no âmbito da gestão associada, nos termos do art. 13 da Lei n. 11.107/05.

Ao tratar especificamente dos contratos de programa, Medauar refere que a sua finalidade será disciplinar as obrigações dos entes que compõem determinado consórcio público. Veja-se nas palavras da autora:

Mediante contrato de programa deverão ser disciplinadas as obrigações entre dois entes federativos ou um ente federativo e o consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal etc (art. 13, *caput*). Se previsto no contrato de consórcio ou convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades da Administração indireta de qualquer dos entes federativos consorciados ou conveniados.<sup>20</sup>

No caso da gestão associada resultar na transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos e assumidos pelo consórcio público, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deve conter cláusulas que estabeleçam os seguintes aspectos:

- a) os encargos transferidos e a responsabilidade

---

<sup>20</sup> MEDAUAR. *Op. cit.* p. 239.

subsidiária da entidade que os transferiu;

b) as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

c) o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

d) a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

e) a identificação dos bens que terão a gestão e administração transferidas assim como o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

f) o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

A legislação determina, também, que será nula a cláusula constante no contrato de programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços prestados pelo próprio ente consorciado.

Não obstante, tendo em vista que o contrato de programa é um contrato acessório, tendo como principal o próprio contrato de consórcio, pode-se afirmar que a Lei n. 11.107/05 afastou-se da teoria obrigacional de que o contrato acessório segue o principal, na medida em que consignou que o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou a disposição que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Admite-se, ainda, a previsão no contrato de consórcio público no sentido de que o contrato de programa seja celebrado por entidades de direito público ou de direito privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes consorciados, com a ressalva de este contrato será automaticamente extinto no caso do contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público.

Com efeito, pode-se questionar se a extinção do consórcio público não extinguiria o contrato de programa no caso do ente que integra a administração pública indireta firmar um contrato de programa e deixar de integrar tal administração pública, pois o contrato será automaticamente extinto. Isso porque, determinado consórcio público quando extinto também deixa de integrar a administração pública indireta, de modo que os contratos de programa por ele firmados também devem, na prática, considerados automaticamente extintos.

Sobre essa controvertida situação, Bruno Miragem destaca:

Um aspecto peculiar diz respeito à relativa autonomia que possui o contrato de programa em relação à própria existência do consórcio público. O art. 13, §4º, da Lei n. 11.107/2005 refere que “o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada dos serviços”, a exemplo do que já se vislumbrava no art. 11, §2º da mesma lei, o qual estabelece que a retirada ou extinção do consórcio não prejudicará as obrigações já constituídas. Contudo, a manutenção da vigência se justifica no caso do art. 11, §2º, da referida Lei, sobretudo em vista dos legítimos interesses dos consorciados que se mantêm no consórcio ou que se opuseram a sua extinção (ademais respeitar a regra dos *tempus regit actum*, vedando, outrossim, a resolução imotivada). No caso do art. 13, §4º, embora redigida na forma imperativa, parece a toda prova, caracterizar norma de natureza dispositiva, porquanto se é reconhecido o poder dos entes federados para constituir e extinguir o consórcio público, com igual razão há de se reconhecer para resolver o contrato de programa que lhe deve a origem.<sup>21</sup>

Por fim, cumpre destacar que o consórcio público, independentemente da sua natureza jurídica, como já referido, integra a administração indireta de todos os entes que o criaram, sujeitando-se, portanto, ao controle de todas as entidades da administração pública indireta.

---

<sup>21</sup> MIRAGEM. *Op. cit.* p. 176.



Dessa maneira, no que se refere à fiscalização dos seus atos, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas de cada um dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos disponibilizados em virtude do contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Com base nas disposições legais, evidencia-se a intenção do legislador em manter transparentes todas as movimentações financeiras praticadas pelos consórcios públicos e seus gestores, no intuito de se evitar ao máximo a utilização de tais entidades para desvio de recursos públicos. Ora, a própria Lei n. 11.107/05 atribui ao tribunal de contas a competência para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio. Ou seja, cabe ao tribunal de contas a função de fiscal contábil, operacional e patrimonial de cada um dos consórcios públicos constituídos, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas.<sup>22</sup>

Oportuno observar que no caso da presidência de um consórcio público ser da competência de um chefe do Poder Executivo municipal, a fiscalização será realizada pelo Tribunal de Contas do Estado em que o município estiver localizado, sendo que os agentes públicos responsáveis pela gestão do consórcio não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, somente em relação aos atos praticados em desacordo com a lei.

Por fim, verifica-se que não há vedação legal em relação ao controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio firmados. Porém, os Tribunais de Contas competentes para apreciar as contas dos demais entes federados participantes do consórcio não podem ser afastados do contro-

---

<sup>22</sup> MEDAUAR. *Op. cit.* p. 239.

le.

## CONCLUSÃO

A Lei n. 11.107/05, regulamentada pelo Decreto n. 6.017/07, acabou definitivamente com a omissão legislativa suportada pela Administração Pública após a edição da Emenda Constitucional n. 19/98, cuja alteração foi responsável pela criação do instituto do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição Federal de 1988.

Conforme examinado, a Lei dos Consórcios Públicos trouxe os mecanismos necessários para a concretização do comando presente no referido dispositivo constitucional, especificamente no que se refere à possibilidade de intervenção estatal conjunta de entes federados em determinadas áreas do domínio econômico, com a finalidade de serem alcançados célebres objetivos sociais em benefício de toda a sociedade.

Nesse sentido, os entes da Federação, detentores de recursos escassos, mas com intenções verdadeiramente de Estado – e não meramente de Governo – passaram a ter condições de unir as forças necessárias e os recursos disponíveis para a execução de serviços públicos, de forma a consagrar o princípio constitucional da eficiência, tão relevante para a atividade da Administração Pública.

Demonstrou-se que a gestão associada pode ser considerada uma verdadeira nova visão da federação brasileira, que deve ser cada vez mais valorizada e estimulada, na qual os consórcios públicos representam importante meio de efetivação do federalismo cooperativo. Há tempos não há mais como se pretender uma atuação isolada de várias repartições dentro de um Estado, quando a própria visão mundial evolui para a realização de uma atuação conjunta.

É certo que ainda há um longo percurso para que o ins-

tituto do consórcio público produza os resultados almejados, assim como é certo que a sociedade, como um todo, será fortemente beneficiada quando for possível usufruir de melhores serviços prestados em decorrência dessa forma de intervenção estatal.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Planalto*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm)>
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.107, de 06.04.2005. *Planalto*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 6.017, de 17.01.2007. *Planalto*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>
- BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, Nova Sistemática e Controle. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/junho/julho de 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>
- CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (organizadores). *Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São

- Paulo: Atlas, 2001.
- \_\_\_\_\_. O Consórcio Público na Lei n. 11.107, de 6.4.2005. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, julho/agosto/setembro de 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Congelamento de Preços: Tabelamentos Oficiais. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 91, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 31.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 - Interpretação e Crítica*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2015.
- MAFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: comentários à Lei n. 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribu-

- nais, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.
- NEGRINI, Ricardo Augusto. Os Consórcios Públicos no Direito Brasileiro. 2009. Tese (Mestrado). *Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo.
- REALE, Miguel. *Parecer sobre consórcios públicos*. Disponível em <<http://www.miguelreale.com.br>>.
- SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade Civil do Estado Intervencionista*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômico: Estado e Normalização da Economia*. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros Editores, 1997.
- SILVA, Cleber Demétrio Oliveira da. *Lei n. 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 705. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>>