

**CONSÓRCIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO
ASSOCIADA PARA A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
SOB A ÓTICA DOS AFETADOS**

**PUBLIC CONSORTIUM AS AN INSTRUMENT OF THE ASSOCIATED
MANAGEMENT WITH A VIEW TO ENVIRONMENTAL
SUSTAINABILITY IN THE LIGHT OF THE ONES INVOLVED**

ADRIANA FREITAS ANTUNES CAMATTA

Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC – Belo Horizonte. Endereço eletrônico: afacamatta@yahoo.com.br.

ANTENOR FERREIRA DE SOUSA FILHO

Major da Polícia Militar de Minas Gerais. Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC – Belo Horizonte. Endereço eletrônico: capantenor@gmail.com.

RESUMO

Este artigo tem por objeto a análise dos consórcios públicos como um instrumento do federalismo cooperativo. A preservação do meio ambiente é um compromisso e uma responsabilidade de todos (entes federativos, empresários e sociedade civil) para a sobrevivência de nosso *habitat*. O êxito dessa ação depende de uma cooperação ou de uma gestão comum associada com base em um planejamento sustentável. Em decorrência disso, o consórcio público é analisado sob os aspectos legais, jurídicos e de resultados, o que demonstra a sua importância no gerenciamento dos recursos humanos, logísticos e financeiros para a consecução dos objetivos de interesses comuns. Como contraponto, são demonstradas as implicações ou dificuldades na formação dos consórcios públicos, tendo-se como

base o regime do federalismo cooperativo e a gestão associada. Discute-se, também, as vantagens desta gestão associada no planejamento, na execução, no controle e na fiscalização do serviço público por parte dos entes consorciados para o alcance de metas de sustentabilidade.

PALAVRAS CHAVE: Federalismo Cooperativo. Gestão Associada. Consórcio Público. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the public consortium as an instrument of cooperative federalism. The preservation of the environment is a commitment and responsibility of all (federal people, entrepreneurs and civil society) so as to preserve our habitat. The success of this action depends on the cooperation or common associated management based on a sustainable planning. As a result of it, the public consortium is analyzed in its legal result aspects, which prove its importance in the management of human, logistic and economical resources to the realization of the common objective interests. As a counterpoint, it will be shown the implications or difficulties implied in the formation of public consortium having the cooperative federalism and the associated management as a basis. It will be also discussed the advantages of this associated management in the development, control and supervision of the civil service exercised by the associated people with a view to reaching sustainability.

KEYWORDS: Cooperative Federalism. Associated Management. Public Consortium. Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

Na estrutura nacional contemporânea, a Constituição da República de 1988 passou a adotar o discurso ambiental de forma bastante expressiva, exatamente por dispor em seu texto a questão do ambiente como um bem a ser responsabilmente protegido. E mais, expõe que essa responsabilidade em sua preservação é um compromisso de todos (entes, empresários e sociedade civil) e que sua

sobrevivência depende de uma cooperação ou de uma gestão comum associada com base num planejamento sustentável.

Dentro desse contexto, um dos grandes desafios a ser enfrentado pela Administração Pública, mais precisamente, pelo Poder Executivo, é justamente, como desempenhar suas atividades de forma eficiente e com sustentabilidade.

O Brasil, por meio da Constituição da República de 1988 adotou o Federalismo como forma de estado, composto pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A União é composta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, com competências específicas repartidas isoladas e controle indireto, sistema de pesos e medidas, onde um Poder obrigatoriamente legitima e fiscaliza a ação do outro.

Além das competências exclusivas da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, a Constituição de 1988 trouxe outras denominadas concorrentes, ou seja, que devem ser exercidas por todos os entes, apenas em níveis diferentes, como é o caso das questões da saúde e do meio ambiente.

Nesse sentido, os entes federados, apesar de serem autônomos e independentes, podem e devem cooperar entre si para a realização de serviços públicos de interesse comum, com vistas à busca de uma prestação de serviço qualificada e eficiente para o cidadão e para a sociedade.

O artigo foi dividido em quatro partes: a primeira delas buscou descrever o federalismo cooperativo com suas implicações legais e atribuições administrativas. Discorreu-se também sobre as atividades dos entes federativos e as formas de cooperação legal entre eles.

Posteriormente, no segundo item, tratou-se dos consórcios públicos, com destaque para a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais para a sua constituição, formação e implantação. Em seguida, foram verificados os requisitos legais para a formação dos consórcios públicos, bem como os tipos de contratações possíveis para a sua efetivação.

Em continuidade, o item 3 tratou da gestão associada relacionada ao desenvolvimento sustentável, e principalmente, dos benefícios para a sociedade quando o ente público, em cooperação com outros entes federativos, desenvolvem ações e atividades voltadas para uma prestação de serviços adequada e de qualidade, de forma eficiente e efetiva.

A metodologia utilizada na consecução deste artigo consiste basicamente no método analítico-descritivo. Utilizou-se também como fonte de pesquisa informações eletrônicas e artigos científicos em sítios especializados. A visão de consórcio público como instrumento da gestão associada foi embasada na obra coordenada por Maria Coeli Simões Pires e Maria Eliza Braz Barbosa, portanto, o referencial teórico.

Ao final são apresentadas considerações finais que realçam e demonstram que a cooperação administrativa pode ser realizada de várias formas, e que o consórcio público é um instrumento viável para se atingir um fim público.

2. FEDERALISMO COOPERATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com a Constituição da República (Brasil. 1988), a forma de estado por ela adotada é o federativo, ou seja, estabelecem-se competências atribuídas às entidades federativas criando um sistema de vinculação entre elas. Dessa forma, os serviços públicos podem ser executados com maior presteza e eficiência em prol da sociedade, observando o princípio da colaboração recíproca, que deve orientar o que se denominou chamar federalismo de cooperação. (CARVALHO FILHO, 2012).

A partir da década de 80 a federalização dos Estados foi influenciada por tendências que se materializaram na criação de “entes subnacionais” ou no reforço da autonomia das esferas federativas já existentes. Houve uma descentralização do poder político-econômico por meio de mecanismos diversos. Para citar um deles, a própria falência do Estado social hegemônico. (PIRES E NOGUEIRA, 2008).

Apesar de possuir características peculiares em cada espaço que se apresenta, a descentralização pretende (re) modelar o modelo federativo vigente, tendo em vista a distribuição de poder, o equilíbrio de forças entre os entes, a repartição das competências e das responsabilidades.

De acordo com Pires e Nogueira (2008, p.36):

A descentralização apresenta-se como colaboração de caráter federativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados.

O Estado federal concedeu às unidades regionais e locais de poder, autonomia constitucional, ou seja, um conjunto de competências e atribuições. Contudo, torna-se importante ressaltar que a concepção do federalismo moderno

exige um algo mais ao fator da descentralização simplesmente. A existência de esferas autônomas descentralizadas por si só não garantem a efetividade das competências constitucionais atribuídas pela Constituição. É necessário que essa descentralização esteja inserida em um contexto de cooperação entre os entes federados.

Segundo Carvalho Filho (2012, p.351) “a noção de gestão associada emana da própria expressão: significa uma conjugação de esforços visando a fins de interesse comum dos gestores”.

As estratégias descentralizantes da trama normativa tiveram a pretensão de reforçar o federalismo na Constituição da República, sobretudo sob o enfoque da cooperação intergovernamental. A Emenda Constitucional nº19/98 introduziu na ordem constitucional nova redação ao art. 241, promovendo a noção da gestão associada dos serviços públicos e sua instrumentalização por meio dos Consórcios Públicos e os Convênios de Cooperação. Compartilhando a índole cooperativa o artigo dispõe:

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. . (BRASIL, 1988)

Corroborando o mesmo entendimento o art. 2º, IX do Decreto nº 6.017, de 17.01.2007 (Brasil, 2007), que regulamentou a Lei nº 11.107/2005 conceitua gestão associada de serviços públicos como:

[...] exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 2005).

Inaugura-se, portanto, um novo capítulo do federalismo cooperativo no Brasil. Nesse sentido, a descentralização é promovida, nos dizeres de Pires e Nogueira (2008, p.39) como “estratégia administrativa de gestão e de eficiência alocativa de recursos”. Ou seja, deseja-se apoderar da descentralização como forma de enquadramento para a lógica dos consórcios e como forma de cooperação negocial entre os gestores públicos que se articulam por meios próprios.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) optou pelo fortalecimento do ente municipal, ampliando o seu campo autônomo e atribuindo-lhe competências

advindas da própria matriz constitucional. A partir do enfoque do interesse local, o Município pode estabelecer seus próprios procedimentos e complementar à legislação federal e a estadual no que couber, conforme dispõe o art. 30, II, da CR.

Dispondo da mesma lógica, o art. 23, parágrafo único da Constituição, enfatiza a união federativa incluindo o Município como ente ativo de cooperação. Com isso, tem-se a valorização das peculiaridades regionais como estratégias distintas de colaboração por meio de recortes setoriais específicos. A lógica da colaboração envolve diretamente o compartilhamento de vantagens adquiridas e dos recursos obtidos. A união dos entes pressupõe a própria manutenção da federação. Esta resta sustentada pela pactuação de instâncias de cooperação a partir da convergência de interesses comuns. Os consórcios públicos são os instrumentos jurídico-administrativos aptos a viabilizar a ação cooperativista intergovernamental entre esses entes públicos. (PIRES E NOGUEIRA, 2008)

Um arcabouço de dificuldades, além da falta de planejamento adequado por parte do ente maior, dificulta as diretrizes de gestão das políticas públicas pelos entes menores. Os Estados e os Municípios são grandes responsáveis pelo desempenho dessas políticas por estarem mais próximos das realidades e necessidades locais. A criação de mecanismos de gestão cooperativa entre as diversas esferas de governo, a exemplo dos consórcios públicos, é de suma importância. Várias questões precisam ser enfrentadas para que as mazelas sociais desta época, como a desigualdade e o desemprego, sejam erradicadas.

De acordo com Carvalho Filho (2012) se determinado serviço público for federal, cabe a União gerenciá-lo por si ou pelos Estados-membros e Municípios, se melhor lhe convier para a operacionalização da atividade. Da mesma forma se o serviço for estadual, o Estado também poderá geri-lo associadamente com o Município se conveniente for. O que se objetiva com isso, na realidade, é que os serviços públicos atendam aos cidadãos de maneira eficiente e qualificada.

A insuficiência de recursos e a ineficiência dos modelos de gestão atuais não respondem mais aos anseios das demandas sociais. Estas forçaram os processos de descentralização e cooperação entre os entes para concretizar políticas setoriais sociais de forma unificada. A participação da sociedade nos processos de integração favorece o desenvolvimento de maior igualdade na distribuição de recursos entre as localidades. Muitas orientações internacionais têm servido de inspiração para o modelo de gestão e governança brasileiro. Exemplo disso, é o Projeto Cidades

Sustentáveis¹, realizado pela Rede Nossa São Paulo que estabelece metas de sustentabilidade para os Municípios brasileiros. Tal projeto demonstra a exemplaridade de práticas realizadas em âmbito local pelos Municípios, mas que assumem proporções globais pelos resultados positivos obtidos. Vários Municípios se associam para desenvolver as práticas realizadas por um deles, mas que serviu para nortear os demais.

Sobre o entendimento da gestão cooperativa, destaca-se o posicionamento dos autores Pires e Nogueira (2008, p.53):

Não obstante esse desenho de profundas assimetrias entre os Municípios, seja no tocante às condições físicas, econômicas e sociais, seja em relação à capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal, verifica-se a homogeneidade de tratamento jurídico dispensado à esfera local. Com efeito, a despeito das desigualdades gritantes entre os Municípios, estão todos sujeitos a regras e princípios uniformes de gestão administrativa e fiscal, a um mesmo regime licitatório e de contratação, aos mesmos procedimentos controlatórios institucionais, sem que lhes seja reservado espaço para consideração de suas especificidades físico-econômico-sociais, o que repercute na eficiência da gestão.

Dessa forma, percebendo os esforços realizados pela descentralização, não se pode admitir que sejam adotadas soluções uniformes para contextos distintos. Os consórcios públicos surgem como alternativa para promover o reequilíbrio do pacto federativo priorizando a atuação compartilhada dos entes estatais e da gestão associada dos serviços públicos.

O Direito Administrativo Moderno qualifica a cooperação entre os entes como uma união consensual. O art. 241 da Constituição da República (Brasil, 1988) fomenta o consensualismo para a execução de serviços e atividades públicas em prol do interesse comum. Problemas de difícil solução encontram na cooperação a energia necessária para se efetivarem. Nos dizeres de Dallabrida e tal (2010, p.374):

Assim entende-se que a cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos quais, por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação.

Nesse sentido, a gestão associada entre os consórcios intermunicipais podem se constituir como uma solução no tocante ao planejamento operacional das demandas locais e regionais, estruturadas nos planos de governança. Ao assumir a

1 Vide < www.cidadessustentaveis.org.br>

gestão do desenvolvimento a partir de estruturas de governança territorial, tem-se a realização de uma democracia mais participativa e uma expansão da cidadania. São criadas novas formas de participação envolvendo o Estado de um lado e a sociedade de outro, num sistema de uma co-gestão. (DALLABRIDA E TAL, 2010).

Ainda no âmbito da governança, o planejamento impõe interação entre os atores estratégicos, ou seja, o comprometimento dos agentes políticos. Descentralizar significa transferir ao gestor público as ferramentas que vão instrumentalizar a cooperação entre os entes por meio da gestão associada.

Mais uma vez os consórcios públicos tem se mostrado como eficientes gerenciadores do planejamento tático e operacional das ações regionais articuladas, nas estruturas de governança. A construção dessa nova realidade deve estar inserida numa atual concepção de desenvolvimento, que necessariamente tem que acontecer em um ambiente democrático e participativo. Os gestores públicos devem desprender de parte do poder político que detém pelo exercício da gestão pública e compartilhá-la com uma gestão associada entre os diversos entes federados, desenvolvendo uma nova postura. Por meio de estruturas de governança territorial, os consórcios se apresentam como os instrumentos hábeis de viabilização do planejamento operacional das comunidades regionais e locais. Os consórcios se manifestam como uma das formas mais efetivas na participação da gestão pública. (DALLABRIDA E TAL, 2010).

Na descentralização deve haver certa flexibilidade nos processos institucionais para que as expectativas específicas de cada contexto sejam atendidas, seja em razão da situação local de cada Município, ou quando este interesse local estiver associado com o interesse regional integrando regiões, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas. (PIRES E NOGUEIRA, 2008).

Portanto, o quadro histórico do federalismo no Brasil apresenta certas dificuldades quando verificada a tensão existente entre a descentralização e a (re)centralização. Mas, ao mesmo tempo, também apresenta grandes avanços, sobretudo no tocante à descentralização ao implementar os consórcios públicos como um instrumento de reequilíbrio ao pacto federativo. Prestigia-se assim a atuação compartilhada dos entes estatais e a gestão associada dos serviços públicos. (PIRES E NOGUEIRA, 2008).

3. CONSÓRCIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO DE MODO A IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE NATUREZA AMBIENTAL

A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), seguindo a mesma linha das constituições anteriores, fez previsão da possibilidade de cooperação entre os entes federativos. Na parte de competência legislativa, precisamente no art. 23, § único, determina que Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados da Federação.

Já a Lei Federal nº. 11.107/05 (BRASIL, 2005), que trata das normas gerais de cooperação entre os entes da federação, não se trata de uma Lei Complementar como preceitua o parágrafo único do art. 23, como também não disciplina a participação da União em consórcios públicos e convênios de cooperação. Ela edita diretrizes para a própria União e para os demais entes da federação, sem excluir a competência legislativa destes, conforme preceitua o parágrafo 2º do art. 24 da Constituição de 1988.

Diante dos esclarecimentos legislativos, os consórcios públicos podem ser conceituados como "pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, sem finalidade econômica, formadas pela associação de entes federados para a gestão associada de obras ou serviços de interesses comuns." (CANÇADO, 2008, p.246).

Ao se formar um consórcio público, cria-se uma entidade que passa a integrar a administração pública indireta dos entes federados consorciados. Na prática, existem poucas diferenças entre os conceitos de consórcios, convênios e contratos, porém, doutrinariamente, consórcios e convênios possuem diferenças claras e definidas em relação ao contrato. As principais diferenças entre eles são destacadas por Medauar e Oliveira (2006), como: a) interesses paralelos ou convergentes; b) conjugação de interesses; c) não há a figura de partes e sim de partícipes com as mesmas pretensões.

Nesse sentido, a formação do consórcio público dar-se-á por meio da celebração de um contrato, condicionada a prévia subscrição do protocolo de intenções dos entes consorciados e de sua ratificação, total ou parcial, por lei promulgada por cada um dos entes participantes.

Para Medauar e Oliveira (2006), a cooperação entre os entes federativos geram significativas vantagens, as quais se destacam: a) a racionalização do uso

dos recursos existentes destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns; b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identificação regional; c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; d) a conjugação e esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Para tanto, o consórcio tem como característica básica a busca da realização de interesses comuns dos entes associados, com a observação e o respeito dos interesses individuais de cada ente, com a ressalva de que não se trata de fusão, de integração ou de absorção, mas sim, de formas de cooperação. (MADAUAR E OLIVEIRA, 2006).

O Projeto de Lei 3.884/04², em seu art. 3º arrolou taxativamente os objetivos de interesse comum dos consórcios, circunscrevendo-os à gestão associadas dos serviços públicos, a prestação desses serviços, a forma de compartilhamento, respectivas competências, planejamento e uso racional dos recursos:

2. Art. 3º - Os objetivos dos consórcios públicos devem se circunscrever:

I - à gestão associada de serviços públicos;

II - à prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e ao fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - ao compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos de gestão e manutenção, informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - à produção de informações ou de estudos técnicos;

V - à instituição e ao funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - à promoção do uso racional dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;

VII - ao exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - ao apoio e ao fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados, inclusive no que se refere à segurança pública e ao sistema penitenciário;

IX - à gestão e à proteção de patrimônio paisagístico ou turístico comum;

X - ao planejamento, à gestão e à administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio;

XI - ao fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - às ações e políticas de desenvolvimento socioeconômico local e regional;

XIII - ao exercício de competências pertencentes aos entes federados nos termos de autorização ou delegação.

A Lei Federal nº. 11.107/05 (BRASIL, 2005) não trouxe um rol taxativo de objetivos comuns, o que possibilita a inserção de outros. Cabe ressaltar, portanto, a confusão que se faz entre objetivos de interesse comum e competências comuns dos entes federados, ou seja, aquelas determinações que podem ser realizadas pela União ou por qualquer outro ente da federação, como são as questões relativas à saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, da proteção ao meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas. Estas são atividades que podem ser desenvolvidas por todos os entes federativos, sem caráter de exclusividade. Mas, quando se tratar de consórcio na área da saúde, deverão ser verificados os princípios, as diretrizes e as normas do SUS. Em Minas Gerais, por exemplo, a Lei nº 11.618, de 04 de outubro de 1994 (MINAS GERAIS, 1994), estabelece diretrizes para a cooperação do Estado com os consórcios intermunicipais de saúde.

A participação da União nos consórcios públicos fica condicionada à participação dos Estados nos territórios dos municípios integrantes deste consórcio. Pela Lei ora mencionada, admite-se a participação da União, quando se tratar de consórcios integrados por um Estado e municípios contidos em seus territórios, consórcios integrados por dois ou mais Estados (consórcios interestaduais) ou entre Estado e o Distrito Federal.

Os objetivos ora mencionados dos consórcios públicos, uno ou múltiplos, são descritos e apresentados no protocolo de intenções, que é um documento construído pelos entes consorciados e que determinará a participação de cada um na prestação de serviço de interesse comum. É neste documento que cada ente irá materializar seus anseios e suas pretensões, podendo ser for o caso, constar os encargos que irá assumir para assegurar a prestação do serviço desejado, conforme o art. 4º da referida Lei, que prevê as cláusulas essenciais do protocolo de intenções. (CANÇADO, 2006).

O protocolo de intenções deverá autorizar a gestão associada dos serviços públicos, e deverá conter cláusulas que explicitarão: a) as competências materiais que estão sendo transferidas ao consórcio; b) os serviços públicos que serão objeto do consórcio; c) a autorização para licitar e outorgar concessão, permissão ou autorização; d) as condições de execução da gestão associada; e) os critérios técnicos utilizados para cálculo do valor da tarifa e de preços públicos.

Será no protocolo de intenções que os entes consorciados irão discriminar, especificar e implementar a gestão associada de serviços públicos, quando ela for conveniente a eles. Ressalte-se que, para a legitimação da atuação do consórcio público, torna-se necessário a ratificação, total ou parcial, do referido protocolo por lei de cada ente consorciado.

Nesse contexto, tem-se que o consórcio público tem por objeto principal o desenvolvimento do serviço público de interesse comum, e pode ser assim conceituado:

Toda atividade de oferecimento de uma utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo o por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2011, p. 687).

O serviço público para ser objeto do consórcio público deve conter dois elementos básicos: primeiro, a utilidade ou comodidade do material disponibilizado à coletividade pelo Estado e, segundo, a submissão de um regime de direito público. O consórcio responsabilizar-se-á pela execução desse serviço público, tendo-se em vista as competências que lhes foram transferidas pelos entes associados.

A área de atuação de um consórcio público relaciona-se aos limites geográficos dos territórios dos entes consorciados. Assim, esta área será determinada pela soma dos territórios dos municípios e do(s) Estado(s), e desses com a União e/ou com o Distrito Federal.

A União somente poderá participar de consórcio, se nele participar todos os Estados envolvidos. Desta forma, a participação da União ocorrerá: a) em consórcios entre Estados e Municípios contidos neles; b) em consórcio integrado por dois ou mais Estados e; c) em consórcios entre o Estado e o Distrito Federal.

Os consórcios também podem ser realizados de forma homogênea ou horizontal, quando realizados por entes federativos de mesma espécie (interestaduais ou intermunicipais) ou heterogênea ou vertical, se compostos por diferentes entes federativos, ou seja, aqueles em que participam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Se o consórcio for realizado entre dois entes federativos, será chamado consórcio bilateral, se composto por mais de duas partes, consórcio multilateral.

O consórcio público como já mencionado será efetivado por meio de contrato. Segundo Durão (2007), a forma de apresentação do Consórcio Público é o contrato de consórcio público, estabelecido entre as partes e que permite obrigações em um instrumento sinalagmático e comutativo.

Existem também outros dois instrumentos: o contrato de rateio e o de programa, aquele com previsão na Lei Orçamentária de cada consorciado e visa estipular e regulamentar as obrigações econômicas e financeiras de cada ente; e este irá regulamentar a responsabilidade e as obrigações entre os partícipes ou com o próprio consórcio.

O consórcio é responsável pela regulação, fiscalização e planejamento das atividades necessárias para assegurar a prestação do serviço público adequado e em conformidade com o acordado entre os entes da federação e materializado no protocolo de intenções.

A prestação do serviço público poderá ser avocada pelo consórcio, mesmo quando o protocolo de intenções acordar que o serviço será prestado por terceiros ou pela iniciativa privada. Neste caso as justificativas são a conveniência e a adequação do próprio serviço público. (CANÇADO, 2008).

Neste importante instrumento, estabelece-se uma verdadeira troca de vontades entre os entes federados. Gaspar Caballero Sierra (apud Durão, 2007, p. 112), quanto a esta afirmativa, assim se manifesta:

El consórcio instrumento una verdadera y auténtica cooperación entre dos o más personas de derecho público que por su lado gozan de una competencia o atribución principal en lo que concierne a las actividades que aquel entrará a gestionar por virtud del intercambio de voluntades dentro de una base estrictamente asociativa como se ha dicho; competencias que leserán atribuidas al sujeto consorcial según el mayor o menor grado de actividad que se le confiera.

Trata-se, portanto, de fundamental elemento para a gestão associada. Corroborando com esta linha de pensamento, Durão (2007, p. 114) assim se expressa: “com a implementação de consórcios intermunicipais existe a possibilidade de melhor aproveitamento dos recursos humanos, tecnológicos, financeiros e orçamentários”. O autor ainda aponta que neste caso haverá uma melhora na prestação de serviços públicos face ao planejamento constante e o acordo do protocolo de intenções.

O consórcio pode atuar de forma regional ou local, dependendo do orçamento disponível, da necessidade dos cidadãos e dos recursos existentes e

disponibilizados. Em relação aos objetivos propostos neste instrumento, Meirelles (2005, p. 395) expressou que:

Com essa cooperação associativa das municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

Infere-se, nesta órbita, que os recursos transferidos para os consórcios, quando bem aplicados, possibilitam uma convergência de interesses locais. Além do mais, ocorreria a redução de gastos com vistas a uma melhor prestação do serviço na região ou no território de alcance do referido consórcio.

A implantação dos consórcios públicos esbarra em óbices políticos, pois muitos dos chefes do Executivo não entendem o seu caráter suprapartidário, contudo, quando se resolve implementá-lo, Durão (2007, p. 116) faz as seguintes considerações:

Suas vantagens firmam-se como redutor de gastos e de serviços ociosos e a promoção dos serviços comuns com maior eficácia e cobertura, bem como programação orçamentária, prestação de contas facilitadas e oferta de serviços intrincados, e, finalmente, estabelece relação saudável com os Estados-membros e União para repasse de verbas.

Para se compreender melhor a questão e a importância do consórcio público, é primordial trazer a comento as palavras de Diógenes Gasparini (apud Durão, 2007, p. 130)

O convênio pode ter por objeto qualquer coisa (obra, serviço, atividade, uso de certo bem), desde que encarne um interesse público. A sua natureza administrativa impede que o objeto apenas consagre o interesse privado que o partícipe particular deseja ver prestigiado com a ajuda do conveniente público.

Cabe ressaltar ainda, que o objeto da cooperação administrativa tem que estar alinhado e de acordo com a competência constitucional dos entes partícipes, pois sua dissociação pode-se tratar de uma grave irregularidade, além da violação dos princípios da administração pública e da prática de ato de improbidade administrativa.

Assim, para a realização do consórcio público os entes federativos deverão observar as seguintes cláusulas que são indispensáveis ao contrato: a) identificação do objeto; b) metas a serem atingidas; c) plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso, a vigência do consórcio e o compromisso dos partícipes.

4. GESTÃO ASSOCIADA PARA A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

A questão ambiental está na pauta do dia. O progresso da humanidade aliado às inovações tecnológicas e às intervenções humanas na natureza são fatores categóricos de atuação nas transformações do planeta. A questão a ser enfrentada é simples: os recursos disponíveis em nosso habitat são finitos e isso precisa ser internalizado. Acreditar que os recursos podem ser consumidos e prontamente renovados é ilusório. O desequilíbrio ecológico aumenta a cada dia e a forma como interferimos no ambiente é de fundamental relevância.

Todos os seres humanos possuem responsabilidades no seu agir. Toda ação gera necessariamente uma reação que pode ser benéfica ou prejudicial ao ambiente. Os flagrantíssimos da problemática ambiental estão no cotidiano das sociedades. Estas já percebem a necessidade de se repensar o crescimento econômico aliado a fórmulas alternativas para um desenvolvimento sustentável. A superação do quadro de degradação ambiental é urgente.

Segundo Milaré (2011, p.75), “o desenvolver-se e usufruir de um planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade. Ao direito de usufruir corresponde o dever de cuidar.” A Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92)- reafirmando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo (1972), objetivaram estabelecer metas de cooperação para todos os países, adotando o conceito de desenvolvimento sustentável. Os países desenvolvidos despertaram para a questão da degradação ambiental causada pelo até então modelo de crescimento econômico. Este promovia a escassez progressiva dos recursos naturais.

Por isso, diretrizes foram propostas como forma de resguardar o meio ambiente. O princípio três da Declaração do Rio (1992) dispõe que: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.” No mesmo sentido o princípio quatro reforça: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

A “Cúpula da Terra” como ficou conhecida, adotou a Agenda 21 na qual foram estabelecidas metas de proteção aos recursos ambientais, afastando o modelo insustentável de crescimento econômico e padrões insustentáveis de produção e consumo.

Ademais, o relatório Brundtland foi o documento inovador no sentido de apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. Também serviu de base para vários outros documentos. Assim, o desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Nosso Futuro Comum) como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Isso quer dizer que a comunidade ambiental não deve se limitar às gerações presentes, mas perpetuar-se nas gerações futuras. A ideia a ser transmitida é a da manutenção do ambiente saudável, uma vez que o meio ambiente consiste em um patrimônio de todos.

Nesse sentido, Thomé (2013, p.58) ressalta que “o princípio do desenvolvimento sustentável, considerado o *prima principium* (grifo do autor) do Direito Ambiental, tenta equacionar os seguintes elementos: crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social.” E afirma que nenhum destes elementos pode se sobressair em relação aos demais, sob pena de não se realizar a sustentabilidade. Portanto, a noção de proteção ambiental não pode mais estar desvinculada do processo de desenvolvimento, ao contrário, deve ser parte integrante deste.

Portanto, pode-se notar que todos os documentos falam de sustentabilidade. Por ser muito amplo, o conceito ainda sofre inúmeras imprecisões e por esse motivo implica grandes desafios. A falta de clareza desta concepção dificulta a delimitação no desenvolvimento das sociedades. O novo tipo de relação que se estabelece entre sociedade e meio ambiente pede melhor compreensão dos temas crescimento, progresso e desenvolvimento. A manutenção de um ambiente saudável envolve na sociedade um grande contingente de atores para desempenhar uma verdadeira comunidade sustentável.

Ainda, segundo afirma Thomé (2012, p. 62), “a Constituição da República de 1988 adotou a concepção antropocêntrica protecionista, ou seja, aquela que visa a proteção ao meio ambiente, mas em função do interesse humano”. Apenas

recentemente, nas últimas décadas, o direito brasileiro passou a adotar posturas ambientais. Nesse sentido, a Constituição dispõe em seu art. 225 que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Compatibilizar o meio ambiente com o desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento. Para tanto é necessária uma mobilização da sociedade e dos agentes públicos responsáveis por iniciativas que aperfeiçoem e incrementem as políticas públicas. O aumento de processos participativos, cooperação, gestão associada e sensibilização para a preservação do ambiente são algumas considerações a serem observadas. Por isso, a sustentabilidade torna-se critério vital para a gestão racional do meio ambiente nas comunidades. Os instrumentos de política urbana constituem-se verdadeiros mecanismos de proteção que visam assegurar a coordenação de ações da Administração Pública. (MILARÉ, 2011).

Nesse mesmo pensamento Milaré (2011, p.363) afirma que, no âmbito do Poder Público, como entidade tutelar, pode-se caracterizar gestão como:

[...] forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa do ambiente através de sistemas organizacionais que associem e integrem num amplo processo a Administração Pública e a sociedade organizada, conferindo ao mesmo processo a marca participativa e democrática que é preconizada por nossos textos legais mais representativos.

A qualidade ambiental no Brasil tem como elementos principais o Poder Público e a Sociedade. O primeiro atua na esfera pública e oficial do Estado. Já o segundo, numa esfera menor, cuida dos interesses sociais gerais e particulares que devem harmonizar com o bem comum. Portanto, Milaré (2011) ressalta que:

[...] a gestão ambiental é compartilhada pelo Poder Público e pelas organizações da sociedade civil. [...] Outrossim, é verdade que todos os atores sociais do meio ambiente atuam na medida das responsabilidades e competências que lhe são próprias, com estilos de gestão diferentes, apropriados às várias missões e interesses existentes no corpo social ou no Estado. O êxito da gestão e da política advirá do grau de coesão dos seus atores, da lucidez das diretrizes e da boa condução das ações. Em vista disso, na condução do meio ambiente não pode haver ruptura entre Poder Público e sociedade que, por sua natureza, são entes convergentes e solidários. Esse é o quadro contextual mínimo para se desenvolver a administração ambiental no Brasil.

Não se pode admitir que a ausência de vontade política de alguns níveis de poder obste a continuidade de projetos e políticas governamentais em prol do

desenvolvimento e do ambiente sustentável. Responsabilidade na gestão ambiental significa uma atuação compartilhada. O Poder Público precisa ter em mente que o planejamento ambiental consiste em um conjunto de ações que partem do estudo da realidade, em consequência definem-se as propostas e metas para o estabelecimento do programa ou projeto a ser desenvolvido. Portanto, tudo tem e deve ser planejado.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, (BRASIL, 2011) fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para as ações administrativas decorrentes da competência comum e da atuação de forma supletiva ou subsidiária na proteção das paisagens naturais, na proteção do meio ambiente, no combate à poluição em qualquer de suas formas e na preservação das florestas, da fauna e da flora.

Para o cumprimento dessas ações administrativas, a citada lei prevê como instrumento de viabilidade a utilização de consórcios públicos, convênios, comissões e delegações, objetivando, conforme o art. 6º da LC nº 140/2011, a cooperação entre os entes federados. Este artigo ainda dispõe que as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos (art. 3º, I) de proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Portanto, várias mudanças precisam ser admitidas pelo Poder Público em seus diferentes níveis. Todas as esferas de poder precisam atuar de forma harmônica e integrada. Conforme dispõe Milaré (2011, p.228) “os níveis federal, estadual e municipal são complementares e se retroalimentam, como num sistema amplo e único. Também eles, entre si, devem praticar a gestão participativa.”

Conforme dispõe o artigo dos autores Rocha e Reis (2011, p.357) sobre a sustentabilidade nos planos governamentais:

Sustentabilidade é muito mais do que atributo de um tipo de desenvolvimento. É um projeto de sociedade alicerçado na consciência crítica do que existe e um propósito estratégico como processo de construção de futuro.

[...]

Consequência disso é que as autoridades estatais devem, cada vez mais, inserir em seus planos governamentais o ideal da sustentabilidade, bem

como as práticas do desenvolvimento sustentável para que haja um planejamento mais racional dos investimentos a serem feitos nos países, assegurando que as decisões a serem tomadas para tal visem salvaguardar os interesses da coletividade e do meio ambiente.

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento sustentável significa considerar os problemas ambientais dentro de uma concepção de planejamento, analisando todas as dimensões: sociocultural, política, econômica e ecológica. A política ambiental deve se concretizar como instrumento de desenvolvimento, uma vez que atua como gestão racional dos recursos naturais. Nesse viés, a sustentabilidade se traduz como um critério básico para a gestão do meio ambiente. (MILARÉ, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública, sempre que possível, deve concretizar seu papel constitucional de mantenedora de um ambiente adequado para a sociedade, com a realização de ações e políticas públicas voltadas para a disponibilização de serviços públicos de qualidade e para a solução dos problemas apresentados.

Contudo, o grande desafio é justamente realizar estas atividades com um planejamento sustentável e duradouro, tendo-se em vista as dificuldades econômicas, estruturais e, principalmente, a escassez dos recursos naturais. Preservar e resguardar os recursos naturais tornou-se meta fundamental. Não se pode esquecer que o crescimento e o usufruto do meio ambiente não é apenas um direito de toda sociedade, mas também um dever recíproco de cuidado. O dever de cuidar do planeta é de todos: sociedade organizada e Poder Público.

Para tanto, o consórcio público, conforme dispõe a Lei nº 11.107/2005, pode ser formado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal objetivando a realização dos serviços públicos de interesses comuns. O termo consórcio pressupõe exatamente a ideia de cooperação, de gestão associada de recursos, pois o que se pretende é justamente envolver dois ou mais entes para uma união na busca de objetivos comuns. Por essa razão, torna-se o instrumento adequado para solucionar dificuldades recíprocas.

Nesse sentido, entende-se que para que o consórcio público possa resolver tais objetivos, ele deve ser planejado, desenvolvido e orientado por uma gestão associada cooperativa. Esta se traduz numa forma racional de praticar a supervisão administrativa do ambiente por meio de sistemas organizacionais, que associem a Administração Pública de um lado e a sociedade organizada de outro.

Ser sustentável é compatibilizar o meio ambiente com o desenvolvimento, de forma a considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de governança. Portanto, o aumento de processos participativos, de cooperação, de gestão associada e de sensibilização para a preservação do ambiente são algumas considerações que devem ser observadas na realização das políticas públicas. Os entes federados devem fazer uma gestão pública organizada em ações sustentáveis.

Assim, conclui-se, por fim, que o consórcio público é o instrumento elementar para a gestão associada, uma vez que a sua prática gera uma racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns. Ele auxilia a criação de vínculos entre os entes, a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro cada vez maior de escassez de recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução. JP! 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21– Brasília (DF): Câmara dos Deputados, **Coordenação de Publicações**, 1995. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>> Acessado: em 30 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Brasília, Senado Federal. 1988. Brasília (DF), 2013. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_02.04.2013/CON1988.shtm> Acessado em: 04 jun. 13.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília (DF), 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acessado em: 30 maio 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília (DF), 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acessado em: 30 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Lei que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília (DF), 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acessado em: 30 maio 2013.

CANÇADO. Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 245-267.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DALLABRIDA e tal. Gestão pública descentralizada e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: consórcios intermunicipais de desenvolvimento e sua necessária integração às estruturas de governança regional. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 373-402.

DURÃO. Pedro. **Convênios & Consórcios Públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atualizada até a EC 68, de 21.12.2011. Belo Horizonte: Malheiros, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina, jurisprudência e glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 11.618, de 04 de outubro de 1994. Lei que estabelece as diretrizes para a cooperação do Estado com os consórcios administrativos intermunicipais de saúde e dá outras providências. Belo Horizonte, 1994. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=11618&txtAno=1994&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acessado em: 30 maio 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acessado em 09 Jun. 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.31-57.

Rede Nossa, São Paulo. **Metas de Sustentabilidade para os Municípios Brasileiros (Indicadores e Referências)**. Agosto 2012. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/downloads/publicacoes/publicacao-metas-de-sustentabilidade-municipios-brasileiros.pdf>> Acesso em 12 abr 2013.

ROCHA, Marcelo Antônio; REIS, Émilien Vilas Boas. O desenvolvimento sustentável e a tutela do meio ambiente. In: CARVALHO, Newton Teixeira; REZENDE, Elcio Nacur (Org.). **Temas de direito: produções da Escola Superior Dom Helder Câmara– homenagem a Helena Greco**. Belo Horizonte: O Lutador, 2011. p.351-368.

SCHWIND. Rafael Wallbach. **Remuneração do concessionário – Concessões comuns e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

UNEP – United Nations Environment Programme; environment for development.
Declaração da conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano.
Estocolmo: 1972. Disponível em
<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. Acessado em: 09 Jun. 2013.