



# MUNICÍPIOS

## Arranjos Cooperativos Intergovernamentais



ISSN 0034 - 7604

Nº 280

Ano 58

Abril/Maio/Junho 2012

IBAM

MUNICÍPIOS

Revista de Administração Municipal

### ARTIGOS

Os 60 anos do IBAM  
Consórcios Públicos  
Saúde da Família  
Gerenciamento de Recursos Hídricos  
Gerenciamento de Resíduos Sólidos  
Lei Complementar nº 140

### E MAIS

Pareceres  
Em Foco

# Oportunidade para o federalismo brasileiro

*Os Editores*

Definir o título de capa desta edição não foi tarefa simples. Na última vez em que o assunto foi tratado aqui, a cooperação federativa se realizava segundo um marco legal e formatos institucionais mais restritos e apenas ensaiava testar as possibilidades oferecidas pelo advento da Lei dos Consórcios Públicos. Com a expansão da economia brasileira e, conseqüentemente, das pressões sobre a Administração Pública em busca de eficácia e resultados, se multiplicaram e se diversificaram as iniciativas, algumas quase experimentais, de articulação entre os entes federados.

Havíamos passado do período da coerção simétrica sobre os entes subnacionais, numa espécie de federação unitária do período militar, ao voluntarismo sem modelo do associativismo municipal dos anos de 1990 que se seguiu à redemocratização. A Constituição Federal de 1988 restituiu a autonomia municipal, mas deixou vaga a definição das funções do Estado Federado. Por outro lado, persistiram competências comuns, complementares e concorrentes entre as esferas de governo gerando ora superposições ora omissões de unidades de governo em suas responsabilidades com a sociedade.

As heranças presentes no território nacional – diverso geograficamente, desigual socialmente e assimétrico do ponto de vista da intensidade e da escala dos desafios de governação a enfrentar – cuidaram de exacerbar as tensões na federação. As políticas públicas, gerais ou setoriais, foram tendo dificuldades cada vez maiores de atenderem a contextos regionais em que a ação isolada de um ente de governo era insuficiente. O resultado foi uma maior desarticulação e fragmentação das políticas públicas no território nacional, com o conseqüente desperdício de recursos públicos e o adiamento das metas de desenvolvimento.

A Lei dos Consórcios Públicos de 2005 e sua regulamentação de 2007 instituíram um marco legal com garantia de maior segurança jurídica à cooperação federativa. Essa Lei também favoreceu a cooperação vertical entre as esferas de governo na chamada Federação Trina Brasileira em que o Município passou a ter importância estrutural para o desenvolvimento nacional. A partir daí, foram surgindo arranjos mesmo atípicos de cooperação intergovernamental.

Este número 280 da revista é dedicado ao debate sobre o potencial desses arranjos cooperativos para o fortalecimento da capacidade de resposta da Federação brasileira aos desafios do desenvolvimento. Trata-se de apostar no avanço do processo de descentralização e, ao mesmo tempo, na necessidade dos Estados Federados assumirem o papel de agências de desenvolvimento em prol do pacto federativo. Para tanto, além da colaboração de articulistas ativos no assunto, a reportagem está apoiada em entrevistas com interlocutores qualificados na matéria.

A sessão de Pareceres dispõe a um número maior de leitores uma amostra das atividades de assessoramento técnico, contábil e jurídico feitas a distância, desenvolvidas pelo IBAM junto às suas entidades associadas.

A sessão Em Foco trata do Projeto de Cooperação Público-Privada que vem sendo desenvolvido nos Municípios Brasileiros com a participação do IBAM, resultado de uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o apoio do Fundo Multilateral de Investimento (FOMIN).

Finalmente, no artigo de abertura desta edição celebramos com orgulho os 60 anos do IBAM, cuja trajetória é registrada pelo seu Superintendente Geral.

## EXPEDIENTE

A **Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS** é uma publicação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, de periodicidade trimestral, depositada na Reserva Legal da Biblioteca Nacional e no Catálogo Internacional de Periódicos sob o n.º BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas n.º 2.215.

### Editores

Alberto Costa Lopes – **Editor Executivo**  
Heraldo da Costa Reis – **Editor Técnico**  
Sandra Mager – **Coordenadora Editorial**

### Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes (IBAM), Ana Maria Brasileiro (UNIFEM/ONU/Washington/Estados Unidos), Celina Vargas do Amaral Peixoto (FGV/Rio de Janeiro/RJ), Emir Simão Sader (CLACSO/Buenos Aires/ARGENTINA), Fabricio Ricardo de Limas Tornio (UFPR/Curitiba/PR), Heraldo da Costa Reis (IBAM), Jorge Wilhelm (Consultor em urbanismo, São Paulo/SP), Paulo do Pin Calmon (UNB/CEAG/Brasília/DF) e Rubem César Fernandes (VIVA RIO/Rio de Janeiro/RJ).

### Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maira da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe e nas seguintes páginas:

- FEA/USP - Departamento de Administração
- FGV - Biblioteca Mário Henrique Simonsen
- UNB - Biblioteca Machado de Assis
- Biblioteca Nacional
- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - Catálogo Coletivo Nacional (CCN)
- Association of Research Libraries
- Latin Americanist Research Resources Project
- Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas - Universidad Central de Venezuela
- HACER - Hispanic American Center for Economic Research

### ASSINATURAS

Tel.: (21) 2536-9711/ 2536-9712 • revista@ibam.org.br  
Valor da assinatura anual: R\$ 48,00  
Tiragem: 2 mil exemplares

### REDAÇÃO

**Coordenação Editorial**  
Edição 1 – Comunicação & Serviços Ltda. • Telefax: (21) 2462-1933  
**Jornalista responsável:** Maurício S. Lima (MTb 20.776)  
**Jornalismo:** Ana Cristina Soares  
**Revisora gramatical:** Lucíola M. Brasil  
**Programação visual:** Victor Oliveira  
**Foto de Capa:** sxc.hu

### DEPARTAMENTO COMERCIAL

Contato: (21) 2462-1933

Os artigos refletem a opinião de seus autores. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

**IBAM** – Edifício Diogo Lordello de Mello  
Largo IBAM, 1 – Humaitá – Rio de Janeiro, RJ CEP 22271-070  
Tel.: (21) 2536-9797  
Fax.: (21) 2536-1262  
www.ibam.org.br

### Conselho de Administração

Edson de Oliveira Nunes (Presidente), Edgar Flexa Ribeiro, Edvaldo Brito, Henrique Brandão Cavalcanti, João Pessoa de Albuquerque, Luiz Antonio Santini Rodrigues da Silva, Maria Terezinha Tourinho Saraiva, Mayr Godoy, Paulo Alcântara Gomes, Tito Bruno Bandeira Ryff.

### Conselho Fiscal

Aguinaldo Helcio Guimarães, Paulo Reis Vieira, Raymundo Tarcisio Delgado, Roberto Guimarães Boclin, William Alberto de Aquino Pereira.

### Superintendência Geral

Paulo Timm

### REPRESENTAÇÕES

#### São Paulo

Avenida Ceci, 2081 • Planalto Paulista, São Paulo • SP  
• CEP 04065-004 • Tel/Fax: (11) 5583-3388 • lbamp@ibam.org.br

#### Santa Catarina

Rua Joinville, n.º 876 - sala 01 - Bairro Vila Nova - Ed. Empresarial Vila Nova - Blumenau - SC - CEP 89035-200 • Tel/Fax: (47) 3041-6262  
lbamsc@ibam.org.br

## ARTIGOS E REPORTAGEM / ARTICLES AND REPORTAGE

### 05 Os 60 anos do IBAM / *The 60 years of IBAM*

**Paulo Timm**

### 10 Consórcios Públicos – possibilidades de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras / *Public Consortia – possibilities of inter-municipal cooperation for sustainable development of Brazilian cities*

**Paula Ravanelli Losada**

### 20 Reportagem / *Report*

**Patrícia Fahlbusch**

### 26 Fundação Estatal Saúde da Família, novo modelo de gestão a serviço do SUS / *State Family Health Foundation, a new management model in service of SUS*

**Carlos Alberto Trindade**  
**Thiago Lopes Cardoso Campos**  
**Jérzey Timóteo Ribeiro Santos**  
**Humberto Torreão Herrera**  
**Estevão Toffoli Rodrigues**

### 37 Governança Pública e Consórcios Intermunicipais de Gerenciamento de Recursos Hídricos / *Public governance and intermunicipal consortiums of management of water resources*

**Fernanda Matos**  
**Reinaldo Dias**

### 46 Escala Institucional de Cooperação Federativa na Gestão e no Gerenciamento de Resíduos Sólidos / *Scale Institutional Cooperation in Federal Management and Solid Waste Management*

**Marcos Paulo Marques Araújo**

### 61 A Lei Complementar nº 140 que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos e seus reflexos para o Município em matéria ambiental / *Complementary Law 140, which sets standards for cooperation between federation and its consequences for the City's environmental law*

**Fabiani Oliveira de Medeiros**

## PARECERES / REPORTS

### 68 Convênios / Contratos. Rádios comunitárias. Apoio cultural. Lei de Radiodifusão. Considerações

### 71 Agente Político. Nepotismo cruzado. Necessária a configuração do favorecimento recíproco. Comentários

### 74 Servidor Público. Conselheiros tutelares. Normas gerais sobre proteção à infância e juventude *versus* interesse local e competência municipal para disciplinar seus órgãos e para dispor sobre seu pessoal.

## SEÇÕES / SECTIONS

### 78 – EM FOCO / HIGHLIGHTING

## ERRATA

• Edição 278 - Entrevista - O cargo correto da Ana Maria Battaglin Kersting Battaglin (entrevista concessionárias) é **Gerente do Departamento de Utilização de Energia da COPEL**;

• Edição 278 - No artigo "Pesquisa de satisfação da qualidade percebida e os programas de eficiência energética no relacionamento com prefeituras municipais em Minas Gerais / Satisfaction Research of Perceived Quality and Energy Efficiency Programs with Municipal Authorities of Minas Gerais" a escolaridade correta da autora Conceição Dilene Batista Cavalcanti é **Mestre em Administração**.

# Os 60 anos do IBAM

*Paulo Timm* — Superintendente Geral do IBAM



Paulo Timm

O mês de outubro de 2012 registra a celebração dos 60 anos de criação do IBAM, o que corresponde, em relação a casamentos, a Bodas de Diamante. A analogia pode ser feita, porque o IBAM mantém com a Administração Pública todos esses anos de relacionamento, entremeados, como frequentemente acontece, de pequenas crises, de dificuldades, de alegrias, de realizações e, no presente caso, de resultados positivos.

As ações iniciais do instituto se traduziram na elaboração de pareceres sobre Direito e Administração Municipal, na realização de cursos e de assessoria técnica, o que marcou a trajetória

do IBAM. Com esse começo, a instituição teve condições de, por meio de suas atividades, conhecer a realidade dos Municípios brasileiros, suas demandas, deficiências e qualidades, procurando atender às primeiras, eliminar ou reduzir as segundas e aprimorar as últimas.

Nesse rumo, passou o IBAM a preparar modelos – de leis, de regulamentos, de manuais de serviços – que eram distribuídos aos Municípios, com conteúdo que apontava a melhor técnica para capacitar os agentes públicos, aperfeiçoar o funcionamento da máquina administrativa e, conseqüentemente, oferecer às respectivas populações melhores serviços.

Em 1958, foi preparado o Modelo de Código Tributário Municipal, que viria suprir a ausência redutora da competência arrecadatória dos Municípios, que não possuíam técnicas e práticas em nível adequado para o cumprimento de suas obrigações. Essa publicação tornou-se um marco, pois contribuiu para que os Municípios se organizassem e pudessem alcançar crescimento da receita própria.

A reforma tributária de 1965/66 foi outro momento

em que o IBAM teve relevante atuação, formulando observações ao projeto de emenda constitucional e, em seguida, ao projeto de Código Tributário Nacional, finalmente promulgado como lei (nº 5.172/66). O Modelo de Código Tributário foi rapidamente atualizado para adaptar-se às novas regras e distribuído para todo o Brasil, com instruções para orientar a sua transformação em lei municipal.

Visando ao atendimento de outras reivindicações municipais, o IBAM dedicou-se, igualmente na década de 1960, a estudar as questões urbanas, já então motivo de discussão pelos efeitos que produzia ou viria a produzir. O curso Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano (Cemuam), em nível de pós-graduação lato sensu, constituiu relevante iniciativa, que formou expressiva quantidade de alunos, parte dos quais veio a ocupar postos na Administração Pública.

Em 1968, face à importância do tema, criou-se o Centro de Pesquisas Urbanas (CPU), mais tarde denominado Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Duma). O objetivo era acrescentar a preocupação com as questões

urbanas/ecológicas entre os assuntos tratados pelo IBAM, o que, mais uma vez, demonstra o cuidado do instituto em acompanhar tecnicamente o surgimento de novas motivações da sociedade.

Ampliando o seu âmbito de atuação, o IBAM tornou-se também editora. Além da Revista de Administração Municipal (RAM), publicada desde 1954, passou a lançar livros. Entre eles merece destaque o intitulado A Lei 4.320 Comentada, cuja primeira edição é de 1971, e que agora está na 34ª edição, tornando-se verdadeiro best seller, mesmo tratando de assunto eminentemente técnico.

Antes, porém, já se publicava o Manual do Prefeito (com a 14ª edição em preparo). Destinado a traduzir, em linguagem clara, mas precisa, os preceitos constitucionais, legais e administrativos aplicáveis aos Municípios, tem capítulos dedicados à competência municipal, ao Poder Executivo, à Câmara Municipal, ao desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental e, nas edições mais recentes, à participação popular. Não foram esquecidos outros temas, como gestão financeira e de recursos humanos. São exemplos do repertório de publicações do IBAM, que é vasto e tem sido atualizado e renovado com frequência.

Na década de 1970, o IBAM teve expressiva participação no processo de

descentralização da Administração, atuando junto a órgãos estaduais de articulação, mediante convênio com o Governo Federal, para prepará-los, por meio de cursos e de elaboração de manuais e modelos, para assessorar os Municípios. Ou seja, utilizou o know-how que acumulou nos primeiros 20 e poucos anos de existência. Assim, além do trabalho direto com os Municípios, o IBAM dedicou-se a assessorar os Estados, para que tivessem seus órgãos aptos a trabalhar com as esferas locais.

Cumprir lembrar que nessa época os técnicos do IBAM viajaram, literalmente, do Oiapoque ao Chuí, e adotou-se quase como hino oficial do instituto aquela música que se inicia com o verso “Minha vida é andar por esse país...” (Vida do viajante, de Luiz Gonzaga e Hervê Cordovil). Era isso o que se fazia para prestar assessoria aos Estados e aos Municípios de todas as regiões brasileiras. Os meios de comunicação eram precários, o que exigia a presença física dos técnicos nos locais onde os trabalhos estavam sendo realizados. Hoje, com os recursos tecnológicos existentes, muitas reuniões para debater minutas de projetos, ou acertar os passos a serem dados, são feitas a distância, pelo uso de telefone, de fax e de internet, o que trouxe a redução das viagens. Estas, contudo, são ainda ferramentas importantes, pois a prática do IBAM é a de trocar

ideias pessoalmente com as equipes envolvidas nos trabalhos, forma que faz jus à preocupação de que haja interação entre as partes.

A inserção do IBAM em atividades junto a organismos internacionais e a governos de outros países deu-se de forma paralela. Sua atuação junto aos Municípios, a aquisição de experiência e o reconhecimento de sua capacidade foram fatores que levaram a isso, pois os contratantes externos também viram em seu currículo sinais claros de que poderia transferir os seus conhecimentos para outras situações governamentais.

Daí surgiram oportunidades de ministrar cursos, realizar pesquisas, assessorar governos, organizar entidades de cooperação intergovernamental. Em resumo, de sempre promover o crescimento institucional dos Municípios de praticamente todos os países da América Latina, bem como os de língua portuguesa da África.

Recorde-se que o Brasil passou por sérias crises nos anos 1980, que afetaram a Administração Pública, notadamente a municipal, e, como não poderia deixar de ser, refletiram no IBAM, que também enfrentou dificuldades de variada espécie. Não houve, no entanto, esmorecimento – as principais atividades permaneceram firmes e quem precisou de orientação técnica sempre a recebeu.

A trilha do IBAM pareceu, durante esse período, verdadeira montanha russa, apinhada de altos e baixos, estes ao final sempre tangenciados para que os objetivos institucionais permanecessem como ponto prioritário, sob o comando decidido e carismático de Diogo Loredello de Mello, então diretor executivo e consolidador da construção do instituto.

Em meados dos anos 1990, o IBAM passou por reestruturação interna a fim de adequar-se aos desafios emergentes. A nova estrutura contemplou áreas, como a de desenvolvimento urbano e meio ambiente, já mencionada, de desenvolvimento econômico e social e de organização e gestão, abrangendo todos os setores de atuação. Manteve-se a Escola Nacional de Serviços Urbanos (Ensur), criada em 1968, que ampliou sua capacidade com a oferta de cursos a distância pela internet, sem abandonar o modo presencial.

Às políticas sociais foram também dedicadas inúmeras iniciativas. As questões de gênero, a assistência social, o trabalho do menor, o empreendedorismo, a habitação de interesse social, o turismo local, a redução do consumo de energia, a coleta e a destinação de resíduos sólidos, entre outras, foram – e são ainda – objeto de reflexão que resulta em publicações, pesquisas, cursos e assistência técnica, refletindo as atuais preocupações governamen-

tais e da sociedade como um todo. Note-se que todos esses temas foram devidamente estudados pelo IBAM e objeto de trabalhos em parceria com o Governo Federal, com os governos estaduais e municipais e com entidades públicas e privadas que possuem obrigações ou relações com eles.

No que tange ao aperfeiçoamento de pessoal, devem ser referidos, a partir dos anos 2000, cursos a distância para a capacitação em administração hospitalar de pequenos e médios estabelecimentos de Saúde (Programa Gesthos) contratado pelo Ministério da Saúde/Unesco. O universo abrangido situou-se em torno de 3.900 inscritos, procedentes de 727 unidades de Saúde de 499 Municípios.

A mesma modalidade foi utilizada na execução de contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF). O total de participantes atingiu a mais de 18.000, representando 3.174 Municípios e 26 Estados.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por sua vez, patrocinou, entre 2008 e 2009, a prestação pelo IBAM de assistência técnica aos Governos municipais, consistindo na elaboração de manuais sobre o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) e na capaci-

tação de multiplicadores de conhecimentos sobre esse sistema. Organizou-se também serviço de atendimento que, no período do convênio, recebeu e respondeu mais de 23.000 consultas sobre questões relacionadas com o Siconv.

Digno de referência, por sua importância como prática de mandamento constitucional, é o considerável número de concursos públicos realizados pelo IBAM na década atual. Foram centenas de certames em Municípios, além de órgãos federais e estaduais. O trabalho do instituto evidencia inteiro domínio das nuances exigidas para esse mister, já que poucos foram os problemas suscitados, menos ainda os que trouxeram resultados negativos.

O atendimento aos associados (Prefeituras, Câmaras e outras entidades), no que respeita à elaboração de pareceres, chegou nos últimos dez anos a quase 18.500, sobre os mais variados temas jurídicos. O número de consultas pessoais e por telefone também é expressivo. Os dados, em seu conjunto, mostram a importância da relação mantida com essas instituições e revelam a capacidade do Instituto em dar resposta ao que lhe é perguntado.

A promulgação do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal provocou a necessidade de dedicar tempo e pessoas a estudá-los, para que transmi-

tissem aos agentes públicos, em salas de aula e por meio de textos impressos ou virtuais, a interpretação e a forma de efetivação do que ali foi determinado.

O Estatuto da Cidade dispôs sobre a elaboração de planos diretores para grande número de Municípios, o que proporcionou ao IBAM a oportunidade de ir a campo e preparar os anteprojetos correspondentes, sempre com a preocupação de envolver a população nas diversas etapas, conforme prevê a referida lei.

Projetos que também focam na organização do espaço foram feitos nos últimos anos, com o objetivo de preservar o patrimônio histórico ou paisagístico, assim como melhorar as condições de trabalho dos servidores e o atendimento a seus usuários. Exemplos dizem respeito a planos de ocupação da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto Nacional do Câncer, do Observatório Nacional, do Jardim Botânico e do Instituto Superior de Educação, todos no Rio de Janeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe à baila a necessidade de os governos se adaptarem e terem maior rigor com os gastos e com a receita, cabendo ao IBAM o oferecimento de cursos e de material preparado e distribuído para esse fim. Além disso, novas metodologias foram desenvolvidas, com significativo aporte de TI

(tecnologia da informação). A finalidade era adequar a gestão tributária às exigências atuais de eficiência e de transparência, notadamente no campo da recuperação de créditos e da administração do imposto sobre serviços e qualquer natureza (ISSQN).

Outras leis e normas inferiores foram e continuam a ser editadas, instituindo obrigações, procedimentos e critérios e obrigando a Administração Pública a se preparar para atendê-los, inclusive porque a sociedade também passou a cobrar mais rigorosamente, a querer ver os tributos que paga revertidos em melhoria dos serviços públicos.

As muitas faces dessas inovações e manifestações levaram o IBAM a rever processos de gestão e adaptar-se para não perder o espaço que obteve até então. Não sem esforço, conseguiu-se manter a qualidade, a respeitabilidade e a responsabilidade que caracterizam o Instituto e que lhe permitiram chegar à idade que agora alcança.

Note-se, para corroborar o que até aqui foi mostrado, que o IBAM esteve efetivamente presente em todas as mudanças e transições que, de um modo ou de outro, viriam a afetar a Administração Pública, especialmente a municipal. Como preconizado nos documentos que fundamentaram sua criação, o instituto tornou-se verdadeira entidade de asses-

soramento dos governos, mas tendo sempre em mente que o seu principal parceiro é o Município brasileiro.

A Administração Pública brasileira mudou muito durante esses 60 anos. O Brasil passou por diversas situações políticas, teve quatro Constituições (1946, 1967, 1969 e 1998), muitos planos econômicos e, enfim, chegou-se a razoável estabilidade política e econômica. Não resta dúvida de que essas alternâncias influenciaram o comportamento do IBAM, que também precisou aclimatar-se para seguir em frente.

Essa conversão não descurou de embasamentos teóricos e de experimentos práticos. Cada área nova de atuação exigiu a fixação de critérios, de argumentos, de metodologia e de definição do que, entre as alternativas possíveis, seria o melhor para o usuário final. Nas parcerias firmadas com governos e com entidades públicas e privadas, procurou-se entender o que desejavam e se isso resultaria em benefícios que respeitassem o interesse público, objetivo final das atividades do IBAM. Embora seja uma associação civil, o IBAM tem destacada em seu Estatuto a missão de desenvolver institucionalmente a Administração Pública, com ênfase na municipal.

O Estatuto, aliás, merece ser assinalado, porque, no decorrer dos anos, sofreu alterações que o tornaram

acomodado à nova legislação civil e, principalmente, às contingências que permeiam o trabalho do IBAM, o que não significa dizer que novas mudanças estejam afastadas. Esse documento deve ser dinâmico e atual, o que tem sido preocupação dos dirigentes da instituição, isto é, a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e as Superintendências.

É momento também de referenciar os colaboradores que por aqui passaram e os que hoje formam o seu elenco técnico e administrativo. Muitos já se foram, outros se aposentaram, outros ainda saíram para ocupar postos públicos ou privados, inclusive de elevado nível, mas antes deixaram marcas inapagáveis em razão de sua qualidade. O que se pode chamar de nova geração não desmente o que foi afirmado – igualmente vem propiciando ideias e ocupando seus espaços com competência e com dedicação. Foram muitos os profissionais que contribuí-

ram para o êxito do instituto. Doutores, mestres, bacharéis e corpo administrativo construíram expressivo acervo técnico, que é renovado e utilizado permanentemente.

Impossível, aliás, deixar de mencionar que muitos foram os que, de um modo ou de outro, contribuíram para a edificação, a solidificação e a continuidade do IBAM. Citar nomes encontra dois obstáculos: primeiro, o da possível injustiça provocada pelo esquecimento; depois, porque o número de pessoas que mereceriam citação é extraordinário e não caberia no espaço deste texto. Os membros (atuais e anteriores) da Assembleia Geral e do Conselho de Administração, a propósito, são modelos de apoio. Fica o registro de que o IBAM é grato a todos e lhes reconhece a importância.

O relato que ocupa estas páginas permite afirmar que o IBAM acumulou vasta experiência, pois, como viu quem o leu até aqui, foi

agente ativo em todos os grandes momentos por que passou a Administração Pública, com ela compartilhando problemas, soluções e inovações. Preparou propostas de mudanças, sempre bem fundamentadas, dominou os assuntos e, ao final, apresentou-as a quem delas necessitava, desde pequenos Municípios até o Governo Federal, sem esquecer os grandes Municípios, os governos estaduais, organismos internacionais e governos de outros países.

Essa experiência não se esgotou, porque, mesmo detentor de sólido ferramental técnico, o IBAM continua buscando novos rumos, novas frentes, desafiando questões e propondo alternativas de solução. Sedimentado por todos esses anos de prática contributiva, o instituto encara o futuro com a certeza de que honrará os louros recebidos e fará com que outros reconhecimentos lhe sejam ofertados.

# Consórcios Públicos – possibilidades de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras

**Paula Ravanelli Losada** – Graduada em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/SRI-PR) – paula.losada@presidencia.gov.br

## RESUMO

O Brasil avançou muito nos últimos anos com a criação de diversos sistemas federativos setoriais, à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS). Porém, do ponto de vista territorial, a Federação brasileira ainda carece de mecanismos de cooperação e de colaboração intergovernamentais, como os consórcios públicos, cujo marco jurídico precisa ser aperfeiçoado para promover incentivos à sua implementação.

Palavras-chave: Consórcios Públicos. Cooperação Federativa. Relações Intergovernamentais.

## O fortalecimento da Federação brasileira

O fortalecimento da autonomia federativa das unidades subnacionais deu-se de forma intimamente associada ao processo de redemocratização no País a partir da década de 1980. Este processo foi marcado por forte oposição política à tutela centralizadora e autoritária exercida pelo regime militar sobre a população e a Federação brasileira. Por isso, nos últimos anos, a estrutura do Estado brasileiro foi profundamente alterada, tanto do ponto de vista das relações intergovernamentais quanto da relação entre o poder público e a sociedade.

A Constituição de 1988, chamada Constituição Cidadã, repactuou a relação entre

o Estado e a Sociedade, colocando na agenda política do País os temas da participação e do controle social das políticas públicas. Promoveu, igualmente, o conceito de sistema de proteção social sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito.

A nova Carta Magna também consagrou o processo de descentralização político-administrativa e fiscal do País, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais, e aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais. Além disso, criou inovação sem precedentes do direito internacional, uma Federação trina, com o reconhecimento constitucional dos Municípios como entes federativos.

Em geral, as Federações se organizam por meio da articulação entre o Governo Federal e os órgãos intermediários de poder (províncias, regiões ou estados). Assim, a maior autonomia reconhecida aos governos municipais favoreceu um ciclo de inovação na elaboração de políticas públicas no âmbito local. São vários os programas desenvolvidos neste âmbito que, em seguida, foram adotados por outras esferas de Governo, como é o caso dos programas de transferência de renda vinculados ao cumprimento, pelos cidadãos, de requisitos básicos relacionados, por exemplo, à educação e à saúde.

Ressalte-se que a instituição de canais de participação na gestão pública integrou novos atores sociais na for-

mulação e na execução de políticas públicas tanto pela instituição dos Conselhos Setoriais de Políticas Sociais, que já estavam previstos na Constituição de 1988, como pela criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, cujo exemplo mais conhecido é o Orçamento Participativo.

A repactuação federativa, que emana da Constituição de 1988, reflete a transição de um *Federalismo centralizado*, onde os entes subnacionais operavam como meras “*repartições administrativas do governo central*”, para a construção de um pacto federativo renovado, que implica em maior compartilhamento de responsabilidades públicas e no conseqüente fortalecimento da articulação intergovernamental na elaboração e na implementação de políticas públicas (ALMEIDA T.M. 1995).

## **Os limites da descentralização de políticas públicas**

O final da década de 1990 é marcado por um debate em torno das limitações acarretadas pelo processo de descentralização e de municipalização de políticas públicas, proposto pela Constituição de 1988 (MELO M. E REZENDE F. 2003). Destacam-se neste debate as críticas feitas à falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coor-

denação regional do processo de descentralização, frente ao aumento de gastos sociais que se observa, principalmente, no âmbito dos governos municipais; a necessidade de se desenvolver novas soluções para enfrentar a reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira dos pequenos e micromunicípios, que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade; e, ainda, uma negligência marcante em torno do imperativo da gestão intergovernamental, sobretudo nas grandes aglomerações urbanas, que exigem maior articulação política e institucional entre Municípios e governo estadual, para a construção de uma ação compartilhada de âmbito sub-regional (SOARES T. L. 2004).

A falta de um quadro legal e institucional apropriado para a cooperação intergovernamental no Brasil tem levado à fragmentação das políticas públicas no território e ao desperdício de recursos públicos. De fato, o País é caracterizado por insuficiente conversação e integração de seus territórios na escala sub-regional, isto é, acima da esfera municipal, e intrarregionalmente no âmbito dos estados federados. Essa “*despactuação territorial*” é grave, pois, cada vez mais, a resolução de problemas locais transcende as fronteiras po-

lítico-administrativas de um ente federado, principalmente na prestação dos serviços sociais. Por isso, o debate em torno da consolidação do processo de descentralização deve ser colocado com ênfase na necessidade de maior articulação e cooperação intergovernamental no âmbito do espaço sub-regional.

Contudo, persiste no Brasil uma cultura política localista que se pretende “autossuficiente” no âmbito dos governos locais (ABRUCIO F. e SOARES M. 2001). O denominado “municipalismo autárquico” – expressão cunhada por Celso Daniel – negligencia o potencial da cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de políticas públicas e não leva devidamente em consideração a problemática do entorno regional e da interdependência das redes urbanas do País como fator de potencialização da economia local.

Neste contexto, a experiência de cooperação intermunicipal é muito incipiente, apesar da multiplicação de consórcios intermunicipais, a partir da década de 1990, em grande parte propulsada pelas diretrizes nacionais emanadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Estas experiências se concentram regionalmente no Sudeste e no Sul do País e setorialmente nas áreas de prestação de serviços de saúde (35% do total

dos Municípios brasileiros), aquisição e uso conjunto de máquinas e equipamentos (12% dos Municípios) e tratamento e disposição final do lixo (em torno de 4% dos Municípios).<sup>1</sup>

Os estados- membros, por sua vez, têm âmbito de competências pouco definido na Constituição Federal, em parte como decorrência do debate predominantemente travado no processo constituinte entre os dilemas da centralização e da descentralização de atribuições (AFFONSO R. 1997). Em razão disso, os governos estaduais estão vivenciando uma crise de identidade, precisando reconstruir o seu papel dentro de uma federação altamente descentralizada, na qual a prestação de políticas sociais ocorre majoritariamente por meio da municipalização dessas políticas (SOUZA C. 2004).

Portanto, a promoção de maior articulação intergovernamental no contexto sub-regional implica potencializar a atribuição constitucional do Governo Estadual no planejamento e na coordenação da gestão e da prestação de serviços e de políticas públicas no âmbito territorial (AFFONSO R. 1997). Certamente, isto deverá envolver o desenvolvimento de nova cultura política e administrativa de negociação e colaboração entre as esferas de governo. Entretanto, é nítida a dificul-

dade de articulação política e institucional entre as esferas subnacionais de governo, em que os Municípios tendem a ser percebidos pelos governos estaduais como meras unidades político-administrativas de seus territórios e uma parcela significativa dos Municípios reproduzem sua subalternidade por meio da não arrecadação de tributos e excessiva dependência das transferências intergovernamentais.

Vale ressaltar que o potencial de cooperação intergovernamental entre os governos estaduais é pouco explorado, tanto na promoção compartilhada do desenvolvimento regional de Estados contíguos (promoção de um circuito regional de turismo integrado ou projetos compartilhados na área de infraestrutura que possuem impacto territorial ampliado) como na gestão conjunta da Segurança Pública, por exemplo.

O papel do Governo Federal como moderador e coordenador da dinâmica federativa também merece ser fortalecido, principalmente no que diz respeito à redução das desigualdades regionais do País. Cabe ao Governo Federal promover maior institucionalização das instâncias de negociação federativa, fortalecer a capacidade técnico-administrativa e financeira dos demais entes e produzir e disponibilizar informações sobre a Federação brasilei-

ra. Contudo, para que isso aconteça, será necessário superar a tradição de uma cultura político-administrativa centralizadora no âmbito do aparato governamental federal, que se expressa, sobretudo, na implementação de políticas públicas nacionais sem a devida articulação e pactuação junto aos entes subnacionais.

Finalmente, cabe alertar para os obstáculos colocados à consolidação e à coordenação do processo de descentralização frente à marcada centralização de recursos, que se observa na década de 1990, em grande parte decorrente da prioridade concedida às políticas de ajuste fiscal (ALMEIDA T.M.H., 1995).

### **Ausência de mecanismos institucionais adequados de cooperação federativa na Constituição de 1988**

Tanto em razão da crise de legitimidade, pela qual passava o Governo Federal no final do regime militar, quanto do aprofundamento da crise fiscal do Estado, o processo de descentralização foi marcado pela descoordenação e pela falta de estratégia geral e de diretrizes políticas claras no que tange ao processo de redefinição das competências entre as diferentes esferas de Governo. Neste sentido, o desenho institucional e financeiro da descentralização de políticas públicas foi cons-

“ Destacam-se neste debate as críticas feitas à falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coordenação regional do processo de descentralização, frente ao aumento de gastos sociais que se observa, principalmente, no âmbito dos governos municipais ”

truído a *posteriori*, seguindo um modelo diferenciado para cada área setorial de políticas sociais (ALMEIDA T.M.H, 1995).

É bem verdade que a Constituição 1988 tentou abarcar diversos princípios do Federalismo Cooperativo. No entanto, grande parte da regulamentação dos dispositivos constitucionais que viriam apoiar institucionalmente a configuração federativa do pacto constitucional de 1988, no que diz respeito aos mecanismos e aos instrumentos de articulação de atribuições entre as esferas de Governo, ainda não foi realizada. A concretização do Federalismo Cooperativo no Brasil depende, portanto, da construção de uma normativa infraconstitucional, com regras e com procedimentos claros que deem forma mais institucionalizada à cooperação intergovernamental (SILVEIRA S. A., 2002: 1).

Algumas análises sobre a crise federativa brasileira colocam o desenho inconcluso

da Constituição de 1988 como fator de desorganização e de falta de uma racionalização de gastos na prestação de serviços sociais no País. A quantidade de competências comuns, difusas e mal definidas teria levado tanto à superposição de iniciativas em uma mesma área de atuação por parte de diferentes esferas de Governo como à omissão do poder público em atribuições que não foram devidamente definidas constitucionalmente (CAMARGO A., 1999).

Cabe ressaltar que as enormes desigualdades regionais e sociais, que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, tornam muito difícil uma definição rígida e vertical de competências entre as esferas de Governo. Foi com esta preocupação que os constituintes elencaram as competências comuns que deveriam ser executadas conjuntamente pelas três esferas de Governo, expressas no art. 23 da Cons-

tituição Federal, e que, como já afirmamos, carece de regulamentação complementar.

A falta de instrumentos institucionais efetivos de cooperação e de articulação intergovernamental no âmbito da Constituição de 1988 explica, em grande parte, as fragilidades do processo de descentralização no País. Por isso, muitos analistas atribuem à fragilidade institucional do sistema federal brasileiro, a falta de conversação e de cooperação na execução de políticas públicas por parte de cada esfera de Governo, o que teria levado a uma “*compartimentalização*” artificial das atribuições entre essas esferas (ABRUCIO F. e GARCIA M., 2001).

Portanto, a regulamentação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental e a criação de novos âmbitos de pactuação e de negociação entre as unidades federadas tornam-se cada vez mais importantes para poder equacionar os problemas de coordenação e de coopera-

ção federativa, assim como repensar e atualizar a função da União enquanto agente articulador e mediador da dinâmica federativa.

No que diz respeito às assimetrias existentes entre os entes federados, ressalte-se que o universo dos 5.569 Municípios brasileiros é marcado por grande heterogeneidade no que diz respeito à densidade demográfica, à dinâmica econômica, aos indicadores sociais, à capacidade tributária do território e à capacidade técnica e gerencial de suas administrações públicas. É necessário levar em consideração que 70% dos Municípios brasileiros abrigam até 20.000 habitantes e que apenas 10% dos Municípios do País concentram quase 80% de sua população.

Existe, portanto, um impacto diferenciado do processo recente de descentralização de políticas públicas nos pequenos Municípios brasileiros que possuem escala insuficiente para a prestação de serviços públicos. Pode-se dizer que grande parte dos Municípios brasileiros ainda não tem condições efetivas de exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, tampouco sua autonomia. Isto se reflete mais explicitamente na dependência em relação às transferências intergovernamentais da grande maioria dos Municípios brasileiros, em razão do exercício pouco efetivo da gestão fiscal, da

reduzida capacidade de tributação do território ou até mesmo da simples renúncia a esta atribuição constitucional.

As desigualdades regionais e sociais do Brasil, somadas às diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, tencionam as relações intergovernamentais. O papel do Governo Federal é importante na instituição de mecanismos e de instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da Nação. No entanto, a médio e a longo prazos, a consolidação da Federação brasileira exige, igualmente, o fortalecimento institucional dos demais entes federados, por meio da consolidação de certa autonomia financeira, da capacidade administrativa e gerencial desses entes e, sobretudo, de maior efetividade dos instrumentos de coordenação e de cooperação federativos.

### **Aposta estratégica do Governo Federal no fortalecimento da Federação brasileira**

Desde 2003, o fortalecimento da Federação brasileira constitui aposta estratégica do Governo Federal, com o objetivo de promover uma repactuação do Estado que viabilize um novo ciclo histórico de desenvolvimento,

capaz de enfrentar a agenda estrutural da pobreza e as desigualdades sociais e regionais. Porém, o nosso desenho federativo precisa ser aprimorado, tanto na sua engenharia institucional, de forma a facilitar maior articulação e coordenação intergovernamental, como no fortalecimento gerencial, fiscal e administrativo das três esferas de Governo.

A potencialização da Federação brasileira deverá ser operacionalizada em duas frentes principais. Em primeiro lugar, trata-se de fomentar maior diálogo intergovernamental capaz de levar em consideração os contenciosos federativos e promover a elaboração de uma agenda compartilhada que possibilite ganhos coletivos. Para além de uma complexa renegociação constitucional sobre a repartição de competências e de recursos, trata-se de desenvolver maior interlocução entre os entes federados, que supere as negociações bilaterais tradicionais e requalifique as relações intergovernamentais do País, por meio da constituição de fóruns de pactuação federativa.

Uma segunda estratégia de potencialização da organização federativa do Estado brasileiro diz respeito à promoção de maior articulação de iniciativas e de políticas públicas realizadas pelas diferentes esferas de Governo, por meio da criação de novos

instrumentos de cooperação intergovernamental.

É necessário ressaltar que ambas as estratégias implicam no desenvolvimento de nova cultura política de pactuação e de negociação intergovernamental.

Desde o início do primeiro mandato do ex-Presidente Lula, observa-se a realização de um conjunto de iniciativas de pactuação de agendas junto aos entes subnacionais. Essa experiência tem demonstrado a fragilidade das iniciativas de pactuação intergovernamental de uma agenda compartilhada, em um país marcado por tamanhas desigualdades regionais e sociais como o Brasil. Cada vez mais se explicitam os contenciosos federativos que tencionam as relações intergovernamentais, sobretudo em decorrência das desigualdades fiscais e socioeconômicas entre os entes federados.

No que diz respeito aos governos estaduais, tem sido realizado grande esforço de pactuação no âmbito da elaboração da proposta de reforma tributária. Com este propósito, já foram organizadas diversas reuniões nacionais com o objetivo de negociar uma reformulação do principal imposto da Federação, o ICMS. A negociação visa unificar, por legislação federal, as diferentes regulamentações estaduais do tributo, com o objetivo de reduzir a guerra fiscal entre

os estados, que configura hoje grave contencioso federativo. Essa negociação, contudo, não foi capaz de produzir o consenso necessário à aprovação da proposta, ainda em trâmite do Congresso Nacional.

Em relação aos Municípios, destaca-se a criação do Comitê de Articulação Federativa, coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. O comitê definiu uma agenda compartilhada a ser negociada consensualmente no âmbito do Governo Federal. O esforço de concertação federativa produziu ganhos efetivos para os Municípios, tais como a nova Lei do Imposto sobre Serviços (ISS), a Lei do Salário-Educação, a partilha da CIDE, o aumento de 1% do Fundo de Participação dos Municípios, dentre outros. No entanto, os ganhos não se revelaram universais em função da assimetria existente entre os Municípios brasileiros.

Em sua grande maioria, os conflitos federativos giram em torno da partilha da receita tributária nacional e da falta de definição da repartição de atribuições, acarretadas pela ausência de regulamentação da execução compartilhada de competências comuns, enunciadas no art. 23 da Constituição. Cabe ressaltar que tais conflitos estão inseridos em contexto marcado por grandes desigualdades regionais,

e em um quadro nacional de continuidade do ajuste fiscal do Estado.

Nesse sentido, acreditamos que o fortalecimento da Federação brasileira deve concentrar-se no fomento à cooperação e à articulação federativa, na resolução conjunta de problemas que são concretamente compartilhados pelos entes federados. O enfrentamento de problemas comuns pode constituir a base de nova cooperação federativa no País.

## **A Lei dos Consórcios Públicos**

A Lei nº 11.107, sancionada pelo ex-presidente Lula, em 06 de abril de 2005, vem complementar e aprimorar o desenho federativo brasileiro que emerge junto à Constituição de 1988. A chamada Lei dos Consórcios Públicos dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de Governo para a gestão compartilhada de políticas públicas e institui arcabouço legal e institucional para a concretização do Federalismo Cooperativo no País, cujos princípios, enunciados na própria Constituição de 1988, careciam de regulamentação.

A fundamentação jurídica da Lei dos Consórcios Públicos está diretamente vinculada à emenda constitucional nº19 de 1998, que modificou a redação do art.



Desde o início do primeiro mandato do ex-Presidente Lula, observa-se a realização de um conjunto de iniciativas de pactuação de agendas junto aos entes subnacionais

241 para os seguintes termos: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre 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”.

O consórcio público constitui essencialmente novo instrumento de gestão intergovernamental que possibilita maior articulação das iniciativas e das políticas públicas entre as diferentes esferas de Governo. Colocou-se assim, à disposição dos entes federados, um arranjo institucional que permite nova prática de pactuação e de cooperação intergovernamental nos espaços macro e sub-regionais.

Contudo, o novo instrumento carece de incentivos para a sua efetiva utilização na prestação dos serviços públicos. A instituição de um consórcio público não é tarefa simples, pois requer um processo de debate, de conversação e de negociação política em torno da definição das cláusulas do contrato de constituição do consórcio, bem como considera o peso político de cada ente na articulação institucional, os objetivos comuns e a forma de financiamento da gestão compartilhada, dentre outros.

As definições expressas nas cláusulas do contrato de constituição do consórcio (protocolo de intenções) devem ser apreciadas pelas respectivas casas legislativas de cada unidade federativa participante (ratificação por lei), em respeito à autonomia de cada ente, assegurada na

Constituição. A ratificação por lei dos protocolos de intenção, que assim se convertem em contratos de constituição dos consórcios, tem a importante função de transformar as obrigações firmadas pelos governantes em obrigações legais da unidade federativa consorciada e, portanto, não mais do Prefeito ou do governador, mas do Município e do Estado.

A conversão em lei torna as obrigações pactuadas exigíveis do(s) e pelo(s) governante(s) em exercício. O novo consórcio público constitui-se assim em instrumento bastante estável do ponto de vista jurídico-institucional, na medida em que tem caráter contratual e não mais de mero pacto de colaboração, como o convênio, que tem natureza jurídica precária, cujas obrigações pactuadas não são exigíveis, sequer judicialmente.

O consórcio público, em razão da sua complexidade, é um instrumento capaz de formalizar uma gestão intergovernamental para assumir diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição dos entes consorciados. É possível constituir um consórcio, atendendo as especificidades de cada serviço público, em busca de uma escala mais adequada à sua prestação, e coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional. Podem ser cita-

dos os serviços de transporte urbano e de saneamento básico<sup>2</sup>, que vem sendo objeto de consórcios públicos no País.

Porém, é perfeitamente possível utilizar o consórcio público para funções públicas integradas, como, por exemplo, o planejamento e elaboração de projetos estruturantes do território metropolitano<sup>3</sup> e a assistência técnica aos Municípios, além de diversas ações administrativas comuns e de tecnologia da informação, apenas para ficar nas mais óbvias.

O consórcio público responde assim à necessidade de maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas, que permite contribuições diferenciadas de financiamento e poder de decisão compartilhados entre as esferas de governo consorciadas no âmbito do território, de forma a levar em consideração as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos entes federados (ALMEIDA T. M. H. 1995).

Nos últimos anos, o número de consórcios públicos vem crescendo muito no Brasil. Estima-se hoje a existência de centenas deles, em diversas áreas de atuação. Contudo, a sua efetiva utilização no País como instrumento de gestão de políticas públicas, sobretudo daquelas descentralizadas, depende de maior esforço do Governo Federal em criar incentivos aos consorciamen-

tos dos entes federados. Bons exemplos de incentivos são os benefícios previstos em lei, de ampliação dos valores de referência para as modalidades de licitação, que são considerados em dobro ou em triplo para os consórcios públicos, a depender do número de entes consorciados<sup>4</sup>, e a probabilidade de redução dos limites mínimos da contrapartida previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para as transferências voluntárias da União, quando os recursos forem destinados a consórcios públicos ou à execução de ações desenvolvidas por esses consórcios, entre outros previstos em lei.

A abertura de linhas de crédito diretamente para os consórcios públicos é outra iniciativa que teria grande vigor no financiamento de obras e serviços estruturantes do território microrregional. Hoje, para os pequenos Municípios, é muito difícil acessar financiamentos, para não dizer impossível, no que se refere aos recursos internacionais, que para eles estão vedados. Essa possibilidade, apesar de prevista na lei, não está regulamentada. Falta resolução do Senado Federal para dispor sobre a capacidade de endividamento dos consórcios.

Ainda merece críticas a regra imposta no regulamento da Lei dos Consórcios (Decreto 6.017, de 2007) que exige, para a transferência de recursos da União ao con-

sórcio, a regularidade fiscal de todos os entes consorciados. Sem dúvida, essa regra impõe um dos maiores constrangimentos à proliferação de consórcios, porque um único Município poderia inviabilizar a probabilidade de repasse de recursos de toda uma região.

## Conclusão

A Lei dos Consórcios Públicos compatibiliza o respeito à autonomia dos entes federados com o fomento de maior interdependência e articulação entre as esferas de Governo, levando em consideração as grandes desigualdades regionais e as assimetrias existentes entre as administrações públicas que compõem a Federação brasileira.

Há grande diversidade de políticas públicas que podem apresentar melhor resolução e efetividade por meio da ação intergovernamental no âmbito territorial, podendo produzir ganhos de escala consideráveis, maior racionalização na utilização de recursos públicos e fortalecimento dos entes federados na realização de suas atribuições. Destacam-se, entre outras, a questão da recuperação e proteção ambiental, a gestão de bacias hidrográficas e o tratamento e a destinação de resíduos sólidos.

A cooperação entre esferas de Governo permite

igualmente a prestação compartilhada de assistência técnica e o compartilhamento de bens e pessoal qualificado entre as administrações públicas associadas. Ademais, a criação de novos arranjos institucionais de articulação e de pactuação entre os entes federados permitirá tratar o desenvolvimento nacional nas suas múltiplas escalas, onde podem ser combinados e fortalecidos os fluxos econômicos e sociais.

Nesse sentido, a Lei dos Consórcios Públicos aprimora o quadro administrativo e legal da cooperação federativa que vem se sofisticando desde a década de 1990, sobretudo, no âmbito municipal e setorial, apesar de inserir-se num quadro jurídico institucional insuficiente para sua consolidação. A legislação dos consórcios públicos dá maior segurança jurídica aos entes consorciados devido ao fortalecimento do vínculo ao acordo de cooperação intergovernamental, tanto no ato de formação, extinção do consórcio, ou retirada volun-

tária de um ente consorciado, como na maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas.

Além disso, a figura do consórcio público favorece maior institucionalização da cooperação intergovernamental por meio do cumprimento dos preceitos da administração pública e da gestão fiscal, que facilitará a prestação de contas dos entes consorciados frente aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, além de permitir a transferência de recursos fiscais e de financiamentos intergovernamentais.

A criação de novo instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas no País constitui, portanto, estratégia fundamental frente à escassez de recursos financeiros, às diferenças regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, à profundidade das desigualdades sociais e à natureza cada vez

mais complexa dos problemas urbanos e ambientais, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais.

Assim, maior articulação e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas poderá fortalecer as três esferas de Governo na realização de suas atribuições, e viabilizar a consolidação do processo de descentralização político-administrativo, garantindo prestação de serviços públicos de qualidade para o conjunto da população brasileira. Trata-se de dar maior institucionalidade à cooperação e expressão entre as três esferas de Governo.

Neste sentido, a Lei dos Consórcios Públicos, se for devidamente divulgada e implementada por meio de uma política de incentivos à formação de consórcios, poderá vir a constituir-se no mais potente instrumento de reforma do Estado que fortalecerá a Federação brasileira em sua engenharia institucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES DE CONSULTA

- ABRUCIO, L. F. e SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.
- ABRUCIO, F. L. (Org.); LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Org.). *O Estado numa era de Reformas: Os anos FHC - parte 2*, 2002. v. 2.
- AFFONSO, Rui. "A Crise da Federação", IN *A Crise Econômica Nacional e a Crise da Federação*, Comissão Executiva Nacional do Partido Socialista Brasileiro - Seminário do PSB- 1999.
- \_\_\_\_\_, *Os Estados e a Descentralização no Brasil*, 1997.
- ALMEIDA T.M., *Federalismo e Políticas Sociais*, CEPAL Série Políticas Sociais, junho 1995.
- ARRETCHE, M. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Dados/Revista de Ciências Sociais, 45 (3), 2002: 431-458.
- \_\_\_\_\_. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.
- CAMARGO, Aspásia. *A reforma-mater, os riscos (e os custos) do federalismo incompleto IN Parcerias Estratégicas- número 6- março 1999*.
- CELINA SOUZA, "Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais", *Revista Perspectivas* vol.18 número 2 São Paulo, junho 2004.
- CUNHA R.E., "Federalismo e Relações Intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa", *Artigo apresentado no IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública*, Agosto de 2004.
- DOLHNIKOFF, MIRIAM. "O Pacto Imperial, origens do federalismo no Brasil do XIX", São Paulo, Ed. Globo, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, *Censo Demográfico de 2010: dados populacionais por regiões*.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de Informações sobre Contas Regionais do Brasil - 2004-2008*. IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA-2010.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios: gestão pública 2001*, Rio de Janeiro- 2003.
- \_\_\_\_\_. *Censo demográfico de 2000: Área Territorial Oficial- Consulta por unidade da federação*.
- MELO M. E REZENDE F., "Descentralização e Governança no Brasil", *Artigo apresentado no Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC*, 2003.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, "Proposta de Discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional", dezembro 2003.
- SILVEIRA S. A. A., "A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico- constitucional", VII Congresso da CLAD, Portugal, outubro 2002.
- SOARES T. L., "Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese", *Outro Brasil- Análise de Conjuntura Social- dezembro 2004*.
- TREVAS V. C. "O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de Articulação Federativa", *Artigo apresentado no IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública*, Agosto de 2004.

## NOTAS

- 1 Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios: gestão pública 2001*, Rio de Janeiro- 2003.
- 2 No Brasil, as primeiras experiências nestas áreas e, portanto, paradigmas para as demais, foram a constituição do Consórcio Público de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA) e do Consórcio Público de Transporte da Grande Recife, em Pernambuco.
- 3 Essa, inclusive, foi a proposta do pioneiro Consórcio do Grande ABC, em São Paulo, que constitui na região o parlamento metropolitano. Registre-se, entretanto, que o Consórcio do ABC é anterior a Lei dos Consórcios e ainda está debatendo possíveis mudanças nos seus estatutos para migrar para o novo modelo, que permite sua constituição como pessoa jurídica de direito público.
- 4 Art. 17 da Lei 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

## RESUMEN

### Consortios Públicos - posibilidades de cooperación intermunicipal para el desarrollo sostenible de las ciudades brasileñas

Brasil ha avanzado mucho en los últimos años con la creación de varios sistemas sectoriales federativos como el Sistema Único de Salud (SUS). No obstante, desde el punto de vista territorial, la federación de Brasil aún carece de mecanismos de cooperación y colaboración intergubernamental como los consorcios públicos, cuyo marco legal debe perfeccionarse, con el fin de promover incentivos para su implementación.

**Palabras-clave:** Consorcios Públicos. Cooperación Federativa. Relaciones Intergubernamentales.

## ABSTRACT

### Public Consortia – possibilities of inter-municipal cooperation for sustainable development of Brazilian cities

Brazil has improved substantially in recent years with the creation of several sectorial federative systems such as the Single Health System (SUS). However, from the territorial point of view, Brazil's federation still lacks mechanisms for intergovernmental cooperation and collaboration such as public consortia, whose legal framework needs to be improved, in order to promote enhance its implementation.

**Key words:** Public Consortia. Federative Cooperation. Intergovernmental Relations.

# As relações intergovernamentais entre as três esferas

Patricia Fahlbusch — Jornalista

O Comitê de Articulação Federativa é o órgão que promove a intergovernabilidade. Trata-se de uma instância que desenvolve o diálogo entre o Governo Federal e os Governos Municipais, vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Seu objetivo é contribuir para o pacto de políticas públicas federativas no Brasil. As relações intergovernamentais se apoiam em arranjos cooperativos que repectuam alianças por meio da partilha de responsabilidades nos governos e suas administrações. Essas relações podem se dar de forma vertical (entre esferas diferentes de governo) ou horizontal (entre governos da mesma esfera). O objetivo é a descentralização de atribuições.

O Brasil viveu uma mudança, a partir de 2003, quando a concentração da arrecadação na esfera federal começou a se reverter. Houve transformações na legislação para aumentar transferências de recursos para os Governos Municipais com a finalidade de melhorar a potencialidade de arrecadação própria. A maioria dos ganhos para as cidades foi obtida no âmbito do Comitê de Articulação Federativa. Porém, anos antes, a Constituição de 1988 consagrou o processo de descentralização política e fiscal do País, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos e aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais.

Os principais temas de interesse comum entre a esfera

Federal e os Municípios são as reformas tributária, fiscal e da Previdência; o acesso das cidades ao crédito público federal; a avaliação das transferências de recursos federais aos Municípios; além do fortalecimento e da integração das políticas públicas federativas, como as de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Renda, Cultura, Segurança Pública, Regularização Fundiária e Políticas de Desenvolvimento Urbano (habitação, saneamento e mobilidade urbana).

Atualmente, o consórcio público mais emblemático no País é a Autoridade Pública Olímpica. É o único que reúne as três esferas de governo, visando à gestão da infraestrutura necessária à realização dos Jogos Olímpicos na



*“Não acredito em políticas públicas duradouras e consolidadas se os Estados e a União continuarem investindo pontualmente nos municípios, sem uma articulação entre eles e sem serem protagonistas para a implantação de políticas de cooperação entre as cidades” — Paulo Turato Miotta, Prefeito de Amparo (SP)*

cidade do Rio de Janeiro, em 2016. Na Saúde, a maioria dos consórcios é intermunicipal. Dados do IBGE/MUNIC (2009) apontam que cerca de 2.000 municípios estão consorciados na área da Saúde. Outro setor no qual o consorciamento vem crescendo muito é o de Meio Ambiente, em função do incentivo dado pelas novas políticas nacionais de saneamento e de resíduos sólidos às ações consorciadas.

## **A visão no âmbito Municipal**

Paulo Turato Miotta é Prefeito de Amparo (SP), Presidente do Consórcio de Saneamento dos 12 Municípios do Circuito das Águas Paulista e região e diretor do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo da CEF/PNUD/FNP. Na sua avaliação, há muita fragilidade nas relações de cooperação, entre os entes federativos (Municípios, Estados e União). “Vejo a estrutura política brasileira como uma das principais causas. Multipartidarismo e eleições a cada dois anos, sem uma continuidade de trabalho, impactam na consolidação das políticas públicas. As alianças políticas agem de forma negativa na gestão, principalmente nos municípios, pela carência de quadros técnicos e políticos. O papel dos governos estaduais – que deveriam pensar em políticas públicas regionais de desenvolvimento – é raro,

assim como praticamente inexistente uma conexão de investimentos federais com os municípios por meio de “cooperação dos Estados”, explica o Prefeito.

Para o gestor, o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma das poucas experiências de cooperação federativa. “O financiamento atual recai sobre os municípios, o que a médio e a longo prazos trará impacto negativo nos custos municipais. Houve melhora considerável, a partir de 2005, com a descentralização de investimentos dos orçamentos federal e estaduais. Não acredito, entretanto, em políticas públicas duradouras e consolidadas se os Estados e a União continuarem investindo pontualmente nos Municípios, sem haver articulação entre eles e sem eles serem protagonistas para a implantação de políticas de cooperação entre os Municípios.”

Um grande desafio, segundo o Prefeito, é a mobilidade relacionada diretamente ao emprego. Nas regiões metropolitanas, é ainda maior, pois se não há uma articulação federativa sustentável de cooperação, independentemente da política, fica praticamente impossível resolver os problemas.

“Não se pode pensar em desenvolvimento econômico sem pensar regionalmente”, ressalta Paulo Turato Miotta. “Fica inviável, por exemplo, para cidades com menos de

100 mil habitantes manterem aterros sanitários com toda a exigência ambiental atual. Outro tema é o atendimento em hospitais, principalmente nas unidades de pequeno e de médio porte. Se não houver qualificação de serviços específicos para cada unidade básica de Saúde, em determinada região, e se a população regional não for recebida de maneira integrada, dificilmente o atendimento melhorará. Mas percebemos, nos dois últimos anos, uma direção do Ministério da Saúde com programas que vão ao encontro dessa necessidade.”

Na visão do Prefeito, um consórcio público, ou qualquer outro arranjo de cooperação, precisa ser encarado como instrumento técnico de gestão e não como instrumento de uso político. A presença do Governo Federal e dos governos estaduais é fundamental para a construção desse arranjo, assim como deve existir um plano claro e bem elaborado, com metas, indicadores, produtos e resultados, constando em lei. “É essencial garantir a transparência e a participação da sociedade no processo. Com isso, acredito que tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais passem a priorizar recursos para os arranjos de cooperação”, finaliza.

## **A prática da cooperação federativa**

O Prefeito de Vitória (ES),



*“O consórcio público poderá ser o instrumento de pactuação entre os entes federados e sua interlocução com os agentes econômicos e sociais dos territórios” – João Coser, Prefeito de Vitória (ES)*

João Coser, que também é presidente da Frente Nacional de Prefeitos, faz um balanço do atual estágio de desenvolvimento da prática de cooperação federativa no Brasil: “Os anos 90 induziram a federação brasileira a uma dinâmica de competição e de disputa, cuja expressão mais eloquente foi a guerra fiscal entre estados e também entre Municípios. O debate tinha como pano de fundo a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento. A retomada recente do processo de crescimento econômico continuado, aliado ao enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, por meio de rigorosas políticas, abre para a Federação brasileira um período de cooperação e de coordenação. Estamos vivendo a possibilidade de consolidar práticas de cooperação federativa”.

Para Coser, com exceção das políticas sociais, em particular o SUS, o Estado brasileiro continua a agir em

outras áreas de forma fragmentada. “Para o êxito do desenvolvimento regional, a questão central é a pactuação do território, tanto entre as diferentes esferas de Governo (União, Estados e Municípios) quanto entre os atores econômicos e sociais.” E acrescenta: “O consórcio público poderá ser o instrumento de pactuação entre os entes federados e sua interlocução com os agentes econômicos e sociais dos territórios”.

O Prefeito de Vitória cita como exemplos de arranjos institucionais cooperativos, no plano federal, o SUS, a Conferência das Cidades, o Conselho Nacional de Saúde e o Sistema Nacional de Cultura. “São tentativas de consolidar a cooperação entre as esferas de Governo. O Pacto Federativo de 1988 delegou aos estados federados a tarefa de conduzir a gestão compartilhada de serviços nas diferentes agregações territoriais: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

microrregiões. Entretanto, a condução pelos Estados dessa coordenação tem como ponto de partida um ato unilateral, que são as leis estaduais que configuram os diferentes arranjos territoriais. O resultado é a tentativa de implantar formas regionais de governo. As institucionalidades daí decorrentes poderão ser fortalecidas e complementadas pelos consórcios públicos”, sublinha.

De acordo com João Coser, a gestão compartilhada de serviços ou de empreendimentos públicos depende da capacidade de investimento do Estado brasileiro. “Essa competência está sendo reconstruída de forma vigorosa e estratégica, por intermédio dos significativos investimentos públicos estruturantes. Programas governamentais, como o PAC e o Minha Casa, Minha Vida, são expressões da retomada. Por outro lado, há necessidade de refazer o pacto federativo fiscal, a reforma tributária e

a partilha de outras fontes de recursos públicos, como os do pré-sal, que poderão potencializar os entes federados no compartilhamento de serviços e investimentos.”

## Enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais

Olavo Noleto, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, concorda que, desde 2003, o fortalecimento da Federação brasileira constitui aposta estratégica do Governo Federal. Na época, a cooperação federativa entre as três esferas de Governo foi incentivada para enfrentar a agenda estrutural da pobreza e as desigualdades sociais e regionais. Um exemplo foi a criação do Comitê de Articulação Federativa. “Esse esforço de concertação federativa produziu ganhos efetivos para as prefeituras, como o repasse direto do Salário

Educação, a partilha da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o aumento de 1% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”, recorda.

No julgamento de Noleto, os consórcios públicos são instrumentos facilitadores da execução das políticas públicas, porque auxiliam na resolução de problemas comuns aos seus integrantes, que exigem soluções técnicas e gerenciais complexas ou investimentos vultosos. “Um bom exemplo é a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que prioriza a gestão consorciada para o repasse de recursos. A especificidade dessa política demanda soluções nem sempre exequíveis se realizadas por um ente de forma isolada, mas no formato consorciado os esforços são potencializados e as dificuldades, mais facilmente superadas.”

Olavo Noleto assegura, contudo, que há negligência

em torno da importância da gestão intergovernamental, sobretudo nas regiões metropolitanas e nas grandes aglomerações urbanas, que exigem maior articulação política e institucional entre municípios e governo estadual. “A resolução de problemas locais ultrapassa as fronteiras político-administrativas de um ente federado. Os consórcios públicos são alternativa viável para otimizar investimentos e alcançar objetivos comuns, como o planejamento urbano e a gestão de programas de dinamização econômica (apoio à geração de emprego e renda); implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos; construção e manutenção de sistema viário e estradas vicinais; e gestão integrada para redução dos impactos causados por atividades produtivas ou de implementação de infraestrutura com política ambiental conjunta, inclusive para emissão de licenças e fiscalização”, enumera.



*“Os consórcios públicos são uma alternativa viável para otimizar investimentos e alcançar objetivos comuns, como o planejamento urbano e a gestão de programas de dinamização econômica” – Olavo Noleto, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República*



*“Práticas horizontais de relacionamento cooperativo entre entidades de um mesmo nível de Governo ou envolvendo mais de um Município e a instância estadual são ainda incipientes”* – Alexandre Santos é Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM

“O consórcio público, uma vez instituído, é parte da administração indireta de todos os entes que o compõem, devendo ter recursos previstos nos instrumentos de gestão orçamentária, como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, além de Plano de Contas próprio”, detalha Noletto. E acresce: “O financiamento das atividades do consórcio pode se dar por meio de transferências orçamentárias dos seus sócios, feitas, neste caso, exclusivamente pelo contrato de rateio, ou pela prestação de serviços, cobrança de preços públicos ou de tarifas aplicadas diretamente ao usuário”.

### **Relações privilegiadas**

Para Alexandre Santos, Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a cooperação

federativa ainda se dá, na maioria das vezes, pelo estabelecimento de convênios de cooperação entre Estados e, sobretudo, a União com Municípios. “Relações verticais são privilegiadas. Práticas horizontais de relacionamento cooperativo entre entidades de mesmo nível de Governo, ou envolvendo mais de um Município e a instância estadual, são ainda incipientes. Refiro-me à ampliação da prática de consórcios que, quando existem, parecem-se mais com associações cooperativas do que propriamente com entidades de consorciamento. Ainda assim, quando criados, mesmo na forma de associações cooperativas, são muitas vezes impulsionados por determinações emanadas de decisões de políticas públicas, sobretudo federais, do que por reconhecimento dos gestores públicos locais de que a gestão cooperativa do território, ou o compartilhamento da prestação de serviços comuns é, para grande parte dos Municípios, a

solução para a superação de impasses de gestão para o planejamento estratégico do território ou para a maior eficácia de prestação de alguns serviços públicos”, explica.

A adoção de práticas de cooperação evidencia alternativas para soluções de problemas em situações distintas de arranjos territoriais. “No caso de um conjunto de Municípios situados em região de pequena importância econômica e de baixos níveis de arrecadação própria, apresenta-se como a alternativa viável à superação de situações de pobreza. Assim como de reintegração do respectivo território aos circuitos de produção da economia integrada às cadeias globais. É, ainda, importante elemento de viabilização de prestação de serviços urbanos e sociais, cujas soluções demandam escala, caso de disposição final de resíduos sólidos ou de atendimento à saúde. Em se tratando das conurbações, e sobretudo as regiões me-

tropolitanas, as dificuldades da falta de cooperação horizontal tornam-se até mais evidentes, já que afetam diretamente a qualidade de vida da maioria da população urbana, expressa pela falta de visão estratégica do território conurbado e, principalmente, pelos desafios na prestação de serviços comuns.”

Na opinião de Alexandre Santos, no campo dos resíduos sólidos verifica-se uma evolução, principalmente no que se refere à destinação em aterros sanitários. “Alguns estados-membros estão tendo a iniciativa, sobretudo em função do cumprimento de metas definidas na Lei e na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Alguns estados têm implantado programas com essas características, como é o caso do Rio de Janeiro, Acre, Bahia e Espírito Santo. Ainda nesse campo, vêm sendo exploradas pequenas parcerias público-privadas, chamadas de APPS, que envolvem segmentos de catadores de resíduos sólidos, apoios governamentais de outras instâncias e o setor privado, na direção de fazer avançar a coleta seletiva. O próprio IBAM, no âmbito do Programa de Promoção de Micro-

alianças Público-Privadas, vem fomentando, com apoio do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), do BID, soluções com tais características nos municípios de Ilhéus (BA) e Manaus (AM).” E acrescenta: “Os consórcios de bacias são a forma mais frequente de iniciativas de consórcio focalizado em um tema específico e que vem evoluindo mais rapidamente no País”.

Em relação à gestão do planejamento metropolitano, o representante do IBAM aponta as capitais Recife, Belo Horizonte e São Paulo como as que possuem arranjos institucionais cooperativos para a gestão nos formatos mais evoluídos. Um conselho reúne autoridades estaduais e os Prefeitos das regiões. A competência da gestão recai sobre o Estado, que se incumbem da planificação estratégica do território, sem prejuízo da competência municipal sobre o gerenciamento do uso e da ocupação do solo. Temas de óbvio interesse comum, como os sistemas viários, o transporte e a mobilidade urbana, são focos das ações, sempre capitaneadas pelo Governo Estadual, principal viabilizador das obras. Em

torno desses projetos estruturantes, criam-se fundos especiais e as prefeituras aderem ao projeto de forma mais ou menos voluntária. Para ele, “muitas vezes, a má gestão, independentemente de eventual desvio (descumprimento de regras burocráticas, por exemplo), é grave entrave para a gestão de convênios, a forma mais usual para a transferência intergovernamental de recursos. O consórcio público constituído na forma da lei permitirá a criação de um ente de direito público com personalidade jurídica própria, apoiado por uma estrutura de gestão cujos custos sejam compartilhados pelos entes consorciados e inteiramente desvinculados das estruturas de gestão dos municípios que o integram e, se for o caso, do respectivo Estado. Isso evitará entraves decorrentes do descumprimento da LRF ou de limites de endividamento na contratação de operações financeiras e permitirá maior transparência no uso dos recursos transferidos a fundo perdido de outras esferas de governo, cuja destinação afeta o território do consórcio”, conclui Alexandre Santos.

# Fundação Estatal Saúde da Família, novo modelo de gestão a serviço do SUS

*Carlos Alberto Trindade* — Médico Sanitarista e Diretor Geral da FESF-SUS - carlostrindade@fesfsus.ba.gov.br

*Thiago Lopes Cardoso Campos* — Advogado Especialista em Direito Tributário e Advogado-Chefe - thiagocampos@fesfsus.ba.gov.br

*Jérzey Timóteo Ribeiro Santos* — Médico Sanitarista e Coordenador de Gestão Estratégica e Participativa - jerzeysantos@fesfsus.ba.gov.br

*Humberto Torreão Herrera* — Médico Sanitarista e Diretor de Desenvolvimento da Atenção à Saúde - humbtoherrera@fesfsus.ba.gov.br

*Estevão Toffoli Rodrigues* — Médico Sanitarista e Diretor de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde - estevaorodrigues@fesfsus.ba.gov.br

## RESUMO

A situação de dificuldade na consecução dos objetivos da Atenção Básica, especialmente da Estratégia Saúde da Família, demandou a instituição de um novo modelo de gestão pública do serviço de saúde. É nesse cenário que a Fundação Estatal de Saúde da Família é instituída na Bahia em 2009, após amplo e democrático debate, por sessenta e nove municípios baianos, com o objetivo de atuar de forma colaborativa, tanto com os seus instituidores como com o Estado da Bahia e o Ministério da Saúde, enquanto cogestores do SUS. O modelo inova como proposta voltada para a superação das dificuldades que, individualmente, os Municípios não conseguem solucionar, constituindo uma carreira intermunicipal e atuando na Gestão Associada de Serviços Públicos mediante Convênio de Cooperação, Contrato de Programa e Contrato de Gestão, sempre na gestão por resultados.

Palavras-chaves: Gestão Municipal. SUS. Saúde Familiar. Fundações Estatais. Serviços Públicos.

## Breve cronologia

A proposta das Fundações Estatais de Saúde foi amadurecida no debate franco e aberto com todos os atores sociais que constroem o Sistema Único de Saúde da Bahia, consolidando-se em 2007. Em 2008, prevaleceu o protagonismo dos Municípios; constituiu-se o maior movimento legislativo que a Bahia já produziu: 240 Prefeituras se mobilizaram e mais de uma centena de Câmaras de Vereadores debateram e aprovaram leis que autorizaram os Municípios a instituírem, em 2009, a primeira fundação estatal interfederada na área

da saúde, a Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS).

## Introdução

Os 417 Municípios baianos possuem características socioeconômicas e demográficas muito diversas e, de modo geral, convivem com uma situação sanitária aquém da desejada. Esse quadro se traduz em importante desafio para gestores, trabalhadores e cidadãos que querem uma Bahia que — além de sua beleza e alegria naturais — seja mais justa e cidadã, promotora de mais qualidade de vida e de saúde à população.

Nos últimos anos, houve avanços em diversos setores das políticas públicas do estado, com destaque para a saúde. Seguir avançando é prioritário ante o grave quadro constituído historicamente. Com uma equipe de Saúde da Família qualificada, é possível resolver até 80% dos problemas de uma comunidade. Por isso, a Atenção Básica é a base estruturante de todo o sistema de Saúde.

No dia a dia, a atenção básica deve ser capaz de resolver e de evitar a maioria dos problemas de saúde, funcionar como a principal porta de entrada de um sistema

integral de cuidados. Assim como precisa desenvolver e articular ações coletivas e intersectoriais que impactem nos determinantes do processo saúde-doença e melhorem a qualidade de vida e trabalho de nosso povo.

Quando a atenção básica realmente funciona há mais qualidade de vida, mais comodidade, humanização e satisfação para o usuário. E para o Estado menos gastos com exames, transporte, medicamentos e internações. Evita-se, assim, investimento dor, morte e sofrimento.

Estruturar a atenção básica no Município não é tarefa simples nem muito menos fácil. O conjunto dos Municípios enfrenta, em menor ou em maior grau, uma série de desafios, assim resumidos:

- É difícil em manter a oferta regular de serviços de saúde, devido à complexidade de atrair e de fixar os profissionais desta área, em especial os médicos.

- Há alta rotatividade de profissionais e grande instabilidade das equipes. O tempo médio de permanência dos médicos em metade dos Municípios da Bahia não ultrapassa um ano; em apenas 25% o tempo médio supera dois anos.

- A fim de atrair profissionais para locais de difícil fixação, as Prefeituras elevam artificialmente os salários. Muitas vezes, chegando ao

limite financeiro, os gestores são obrigados a praticar irregularidades, como a redução da carga horária e a contratação irregular do trabalhador.

- O incremento artificial dos salários aprofunda as dificuldades que diversos Municípios têm para pagar os salários dos profissionais de Saúde. São os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e até o valor do teto salarial legal dos Municípios, que muitas vezes está aquém da remuneração necessária para atrair um médico.

- Todos esses fatores incidem com maior veemência nos Municípios menores, mais distantes dos grandes e médios centros urbanos e com baixo desenvolvimento econômico e social. Os locais não atraem os profissionais nem têm capacidade de fixá-los. A situação gera profunda iniquidade no sistema estadual de saúde.

- Na imensa maioria dos casos, as relações de trabalho são precárias (sem garantia dos direitos e com vínculos terceirizados). Sem proteção diante da necessidade de afastamento ou por causa de doença, o profissional fica vulnerável, dada a elevada instabilidade no emprego.

- A inexistência de processos de educação permanente é um grave problema, na medida em que a maioria dos Municípios tem pouca disposição e capacidade para

qualificar os seus profissionais de saúde.

- É evidente a baixa valorização da atuação profissional na Estratégia de Saúde da Família. Na maioria das vezes, os profissionais estão atuando por questões financeiras e não por opção ou por vocação. Aqueles que se dedicam e apresentam vocação são muitas vezes desvalorizados, desestimulados e acabam desiludidos com a Estratégia.

- A gestão do processo de trabalho na atenção básica muitas vezes incorpora apenas dados quantitativos referentes ao cumprimento de carga horária e de número de consultas. Raramente considera elementos fundamentais, como a qualidade do trabalho e os resultados em saúde produzidos pelo mesmo.

- Em poucos locais existem condições, espaço e estímulo para que segmentos populares e trabalhadores participem, democraticamente, dos processos de formulação de políticas de saúde, no âmbito da atenção básica.

O Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da sua composição gestora tripartite, tem dado mostras de como enfrentar esse quadro, principalmente com a Nova Política Nacional de Atenção Básica e do Decreto nº 7.508/2011, que regulamenta a Lei Orgânica do SUS. Leva, dessa forma, a atenção básica para a centralidade do sistema.

O compromisso da gestão municipal, a prioridade em termos financeiros e de empenho institucional, a dedicação e a competência da equipe de gestão e de cada uma das equipes de saúde, para além de todas as iniciativas federais e estaduais, são sem dúvida os elementos mais decisivos para o avanço, o impacto e o sucesso da atenção básica em cada local.

A ação isolada dos Municípios, no entanto, não tem sido suficiente para solucionar sequer a metade dos problemas e dos desafios encontrados. Em todo o Brasil, há um debate de formas de colaboração e de ação compartilhada entre os Municípios, entre os quais está o Governo do Estado. O desafio exige propostas inovadoras e consistentes para se avançar no fortalecimento do SUS e no projeto da reforma sanitária brasileira.

Nesse sentido, e por possibilitar a constituição de esferas públicas decisórias, produtoras e ampliadoras de consenso, que contam com a participação, no seio de uma instituição estatal interfederada de novo tipo, dos atores sociais que constroem o SUS Bahia. A FESF-SUS avança e traz novidades para a reforma republicana e democratizante do Estado brasileiro.

## **Contexto das fundações estatais**

O debate sobre a possibilidade do uso de fundações estatais,

como alternativa de gestão no SUS, tem início em 2005. O Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério da Saúde (MS) – com a participação da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP-Fiocruz) e um grupo de juristas –, iniciou uma série de estudos e de análises sobre as formas jurídico-institucionais presentes na administração pública. O objetivo foi identificar um modelo para a superação da crise vivida pela Atenção Hospitalar no SUS.

Em janeiro de 2007, a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, após um conjunto de seminários, debates e reuniões, propôs o uso das fundações estatais como uma das alternativas de novo modelo de gestão pública para o SUS. A proposta foi debatida naquele ano com os diversos atores sociais que constroem o SUS-Bahia. No segundo semestre, a proposta foi aprovada pela Comissão Intergestores Bipartite, pelo Conselho Estadual de Saúde e pela maior conferência estadual de Saúde já vista na Bahia.

O Conselho Estadual de Saúde criou uma comissão paritária. Sua primeira missão foi analisar o projeto de lei complementar que disciplinou as fundações estatais na Bahia. Após a aprovação, o projeto foi para a Assembleia Legislativa, onde foi votado e aprovado em dezembro de 2007.

No segundo semestre de 2008, começou um intenso movimento de aprovação das leis que autorizavam o executivo municipal a instituir a FESF-SUS, nas câmaras de vereadores de vários Municípios. Em janeiro de 2009, a Assembleia Legislativa da Bahia aprovou a Lei Autorizativa da BahiaFarma.

Em 23 de março de 2009, quando mais de 40 Municípios haviam aprovado suas respectivas leis autorizativas, foi composta a Comissão de Instituição da FESF-SUS com a participação dos três entes. O objetivo foi aprovar o estatuto da fundação, eleger o Conselho Interfederativo e conduzir o processo de eleição do Conselho Curador.

No dia 4 de maio de 2009, de todos os Municípios que tinham aprovado as leis autorizativas em suas respectivas Câmaras de Vereadores, 69 conseguiram enviar, a tempo, toda a documentação exigida pelo Ministério Público e pelo Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas. Dessa forma, em ato público – com a presença do governador, de todos os Prefeitos, de representante do Ministério da Saúde, dos secretários municipais de Saúde e dos trabalhadores das equipes de Saúde da Família – foi firmada a Escritura Pública da Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS) e tornaram-se coinstituidores da fundação.

No dia 9 de julho, após parecer favorável do Ministério

“

*Os Municípios somam o maior número de assentos no Conselho Curador, o que garante a presença marcante dos interesses Municipais em todas as ações e projetos da FESF-SUS*

”

Público da Bahia, a FESF-SUS foi finalmente registrada em cartório e passou a existir no mundo jurídico. A partir de então, o Conselho Interfederativo e o Conselho Curador foram instalados, a Diretoria Executiva foi eleita pelo Conselho Curador e foi aprovado o organograma. No dia 23 de julho, quando se observava o maior movimento municipal legislativo do tipo no Estado da Bahia – 107 Municípios haviam aprovado as leis autorizativas para a instituição e a participação na FESF-SUS e 240 Prefeitos tinham assinado termo de Compromisso de Adesão à FESF-SUS –, a CIB-Bahia deu um passo histórico e importantíssimo na gestão compartilhada do SUS, ao aprovar o Programa de Desenvolvimento Interfederado da Estratégia de Saúde da Família.

O Programa de Desenvolvimento Interfederado da Estratégia de Saúde da Família consiste em executar ações coordenadas e interfederativas que enfrentem os principais problemas que condicionam a qualidade e a expansão da Estratégia de Saúde da Família na Bahia e que os Municípios, sozinhos,

não mostram condições de superar.

### **Fundações estatais de saúde – o modelo jurídico-institucional**

A FESF-SUS é uma fundação estatal: um ente da administração indireta, parte da estrutura organizativa do Estado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, dotado de personalidade jurídica de direito privado. Trata-se de uma forma de descentralização e especialização do Estado brasileiro para prestar serviços sociais com maior efetividade, agilidade e qualidade aos cidadãos.

Administração indireta é constituída pelo conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criada por lei ou que a sua criação seja por ela permitida, para o desempenho de atividades assumidas pelo Estado, como serviços públicos ou a título de intervenção no domínio econômico.

Em nosso sistema, a Administração Indireta é composta pelas autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas estatais e

as fundações instituídas pelo Poder Público, com regime jurídico de direito público ou privado, sendo estas últimas também denominadas de fundações estatais.

As fundações estatais constituem-se em novo modelo de gestão pública dotado de sustentação jurídico-institucional que a viabiliza. O modelo reúne características de duas modalidades de instituições públicas da administração brasileira: as autarquias e as empresas estatais. O Estado brasileiro se descentralizou em autarquias por entender que este formato era mais adequado do que a administração direta para uma série de intenções. As universidades, por exemplo, são autarquias. São inteiramente públicas, menos dependentes do poder central, voltadas para uma finalidade específica e com autonomia para a tomada de uma série de decisões gerenciais, o que lhes dá especificidade e agilidade.

Para a atuação na produção de bens e de serviços para o mercado brasileiro, entretanto, nem o modelo da administração

direta nem o das autarquias é adequado. Por isso, o Estado se descentraliza e especializa, mais uma vez, por meio das empresas estatais. Estas são de maioria pública e sobre elas aplica-se o direito privado para a gestão financeira e contábil; para a gestão de pessoal, podendo ter carreira própria; e regime especial de compras e aquisições. Isso é necessário para dar condições aos órgãos públicos de competir no mercado com o setor privado.

As fundações estatais nasceram da constatação de que o Estado precisava de outra figura da administração pública – distinta da administração direta, das autarquias e das empresas estatais – para ter mais qualidade, universalidade e agilidade na prestação de serviços públicos que são direito do cidadão e dever do Estado.

Assim, são entidades inteiramente públicas, mais autônomas e específicas para dada finalidade, como são as autarquias, e têm o mesmo modelo das empresas estatais na gestão financeira, contábil e de pessoal e no regime de licitações e contratos. Diferentemente das autarquias, as FEs não podem exercer a autoridade de Estado, e, ao contrário das empresas estatais, não podem comercializar serviços no mercado. A FE é uma instituição estatal exclusiva e especializada na prestação de serviços sociais aos cidadãos.

## **A Fundação Estatal Saúde da Família – FESF-SUS**

A FESF-SUS é uma fundação pública intermunicipal, cujo objetivo é desenvolver ações e serviços de saúde num arranjo interfederativo de gestão compartilhada. Constituída pelos Municípios, soma-se a eles, fortalecendo-os na construção de uma rede de serviços de saúde que extrapolam as divisas municipais.

Instituída pelo poder público por lei, o seu patrimônio é público. A definição das políticas e o controle da gestão são feitos pelo poder público, em esferas públicas de participação, além de serem conformadas à legislação e à regulamentação do Sistema Único de Saúde – à legislação e às normativas do Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual e Municipais de Saúde e do Controle Social, que, por sua vez, formula e regula as políticas que orientarão a sua ação.

A FESF-SUS apenas pode prestar serviços ao setor público – está vedada a cobrança direta ou indireta dos seus serviços aos usuários ou a venda de serviços a empresas privadas e a planos de saúde. A fundação não produz bens e serviços para o mercado, somente para o setor público e mediante contrato de gestão. Seus serviços são universais, sendo vedada a “dupla porta” de acesso e a segmentação da clientela. Como qualquer instituição pública do SUS, está subordinada ao controle

social, e radicaliza e aprofunda esse princípio ao ter como órgãos deliberativos de direção conselhos que se constituem como esferas públicas de participação social e de gestão compartilhada.

Portanto, como qualquer instituição pública de Saúde da administração indireta do Estado, a FESF-SUS está subordinada ao Controle Social do Sistema Único de Saúde. Deve seguir a legislação e as normativas dos órgãos de gestão do SUS, seja o Ministério da Saúde, a Secretaria de Estado ou as Secretarias Municipais de Saúde sejam as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite.

Dentro da estrutura da FESF-SUS, no lugar de um Presidente nomeado por algum outro órgão ou mandatário, as decisões são tomadas seguindo o princípio da gestão compartilhada, democrática e participativa. A FESF-SUS tem quatro órgãos importantes em sua estrutura:

- Conselho Curador, órgão deliberativo de direção superior, controle e fiscalização;
- Conselho Interfederativo, órgão consultivo e de supervisão superior;
- Diretoria Executiva, órgão de direção subordinada e de administração superior;
- Conselho Fiscal, órgão de controle interno da FESF-SUS.

Trata-se de uma esfera pública de pactuação e de decisão no seio do espaço executivo do Estado. Tem a responsabilidade de estabelecer as metas e definir a forma de execução das ações da FESF-SUS, eleger o diretor geral e aprovar o quadro de direção da FESF-SUS. Dá transparência à gestão e controla o seu desempenho, objetivando a garantia de serviços públicos de qualidade à população. Tem sua composição assim definida estatutariamente:

- quatro secretários de Saúde representantes dos Municípios instituidores, eleitos pelo Conselho Interfederativo;
- um secretário de Saúde eleito pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde;
- dois membros representantes da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia;
- dois membros representantes do Governo da Bahia;
- dois representantes dos empregados da FESF-SUS, escolhidos por eleição direta;
- um representante do Conselho Estadual de Saúde indicado pelo mesmo dentre a representação dos trabalhadores.
- um representante do Conselho Estadual de Saúde indicado pelo mesmo dentre a representação dos usuários;

- um representante das universidades públicas da Bahia.

Caso haja uma mudança total nas eleições municipais, apenas quatro das 14 cadeiras do Conselho serão alteradas. O mesmo acontece no caso de uma mudança no Governo do Estado. As demais mudanças resultam em um ou no máximo dois assentos – o que dá importante estabilidade ao Conselho, uma vez que as mudanças não ocorrem no mesmo período, preservando sempre mais de 2/3 do Conselho a cada mudança.

**Conselho Interfederativo** – É o órgão Consultivo e de Supervisão Superior da FESF-SUS. Apesar de não ter caráter deliberativo, influencia a tomada de decisões do Conselho Curador. Afora eleger os quatro representantes dos Municípios no Conselho, sua organização, a partir das macrorregiões, favorece as discussões, as avaliações e o levantamento de demandas a partir das bases regionais, preparando a participação dos seus representantes no Conselho Curador.

É composto majoritariamente pelos secretários de Saúde dos Municípios instituidores, ao qual cada um indica um representante.

**Diretoria Executiva** – É o órgão de direção subordinada e de administração superior da FESF-SUS. Conforme o Estatuto, deve seguir as deliberações do Conselho

Curador, além de prestar conta aos Conselhos Curador, Interfederativo e Fiscal. É responsável pela Gestão Técnica, Patrimonial, Financeira, Administrativa e Operacional da FESF-SUS.

Sua estrutura, prevista no Estatuto, é até o nível das diretorias, justamente para dar mais plasticidade à organização da FESF-SUS. Pode constituir ou desfazer coordenações, assessorias e gerências de modo ágil, apenas mediante deliberações do Conselho Curador.

**Conselho Fiscal** – É o órgão de controle interno da FESF-SUS, nomeado pelo Conselho Interfederativo para um mandato de três anos.

## Da finalidade da FESF-SUS

O intuito da FESF-SUS é desenvolver e gerir ações e serviços de atenção à Saúde, em rede, de modo compartilhado com os Municípios do Estado da Bahia. É um escopo de ações amplo, que se expandirá, ou aprofundará, conforme a necessidade e interesse dos Municípios, respaldado, obviamente, pelos mesmos, pelo Estado da Bahia e por todos os atores sociais que compõem o Conselho Curador.

A FESF-SUS também desenvolve apoio institucional e assessoramento realizados por especialistas em Saúde

coletiva e Saúde da família nas áreas de gestão da atenção básica; gestão do cuidado; avaliação e monitoramento; gestão da educação e do trabalho em Saúde; planejamento em Saúde; apoio matricial e institucional; e formulação de projetos e demais áreas importantes para a estruturação, o fortalecimento e a qualificação das Secretarias Municipais de Saúde.

Outra oferta importante da FESF-SUS é a qualificação, por meio de processos de educação permanente, para as equipes, vinculadas ou não à FESF-SUS, conforme programação pactuada com os gestores dos Municípios contratantes da FESF-SUS.

Os Municípios somam o maior número de assentos no Conselho Curador, o que garante a presença marcante dos interesses municipais em todas as ações e projetos da FESF-SUS. Do mesmo modo, seja nos serviços desenvolvidos, na escolha de novos serviços, na destinação dos recursos extras captados ou em qualquer outra decisão do Conselho, estarão lá representadas as necessidades e os interesses municipais.

### **Contrato de gestão entre a FESF-SUS e os Municípios**

O Contrato de Gestão é um instrumento utilizado para pactuar ou contratar objetivos, metas e resultados. Nesse instrumento, são explicitados os compromissos e as metas almeçadas, favorecendo a ins-

tauração de busca pela qualidade na organização de um processo novo que está sendo instituído e experimentado na Bahia.

A relação do Município com a FESF-SUS não é de compra ou de transferência de serviços, nem de reposicionamento do Município para uma preocupação exclusiva com o pagamento do contrato e com avaliação das metas pactuadas. O Contrato de Gestão, nesse caso, é o instrumento de pactuação/acompanhamento do funcionamento e do processo de organização da política municipal de atenção à Saúde que se deseja desenvolvida, a partir das responsabilidades assumidas entre o Município e a fundação. É um instrumento que disciplina e dá base ao desenvolvimento de uma gestão e ação compartilhada e interfederativa.

Dentre as vantagens desse tipo de relação contratual, estão a definição e a pactuação de papéis entre o gestor municipal e a fundação; a transparência na dimensão orçamentária-execução financeira do PAB municipal; o foco em prioridades assistenciais (melhora dos indicadores de Saúde) definidas sistematicamente pelos gestores do SUS; a melhoria no desempenho organizacional do Sistema Municipal de Saúde integrado à Rede Interfederativa; o aumento da transparência e da capacidade de controles externos sobre resultados – controle social; a maior

participação e compromisso dos profissionais na medida em que essa mesma lógica é estendida aos trabalhadores e às comunidades por intermédio da gestão do trabalho por resultados.

Aliado aos objetos, às metas e aos resultados pactuados, também se opera a Política de Promoção de Equidade e Subsídios FESF-SUS. É deliberada a cada ano pelo Conselho Curador da FESF-SUS, em função dos recursos captados em outras instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Os recursos captados, principalmente do Governo do Estado e do Governo Federal, reduzem os custos dos contratos dos Municípios em função de critérios de equidade. O Município com piores indicadores sócio-econômico-sanitários e com mais dificuldades de atrair e de fixar profissionais e de desenvolver os serviços terão acesso, de forma proporcional, a mais recursos.

A captação de mais recursos pode resultar em redução ainda maior dos valores do contrato. As revisões são feitas semestralmente e, num mesmo ano, podem abaixar – mas não aumentar – os custos dos Municípios.

### **Gestão associada de serviços públicos – contrato de programa**

O federalismo consagrado no texto Constitucional, não



Um dos objetivos da FESF-SUS é avançar na desprecarização e na garantia dos direitos trabalhistas aos profissionais

estático e cooperativo, significa que os entes da Federação têm objetivos comuns a realizar. No que se refere à Saúde Pública, o princípio colaborativo é um dos pilares do Estado. O legislador constitucional, decidido a garantir o direito à Saúde para todos, instituiu e deu status constitucional a um sistema de Saúde com obrigações e com responsabilidades de todos os entes da federação, indistintamente. Elenca as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e prevê a capacidade legislativa concorrente sobre a proteção e a defesa da Saúde.

No aprofundamento dos estudos para dar segurança institucional e jurídica ao projeto, verificou-se a necessidade de criar instrumentos de pactuação com força obrigacional, de modo a assegurar a efetiva responsabilidade de

cada agente na execução dos serviços básicos de Saúde.

Assim, considerando que o novel artigo 241 da Constituição Federal permitiu a criação no nosso ordenamento pátrio da disciplina da Gestão Associada de Serviços Públicos, lastreada em Convênio de Cooperação e/ou em Consórcio Público. Ao instituir a figura jurídica do Contrato de Programa, poderá ser possível utilizar o instrumento para disciplinar a gestão associada de serviço público na área da Atenção Básica no Estado, em especial na realização dos serviços da Estratégia Saúde da Família.

É o Convênio de Cooperação entre entes federados que instaura a Gestão Associada de Serviços Públicos, incidindo sobre o exercício de competências. Vale dizer: por meio do convênio instaura-se um regime cooperativo no exercício de competências, o

que se traduz na pactuação de tarefas concretas de cada ente da Federação no exercício de uma competência comum, no caso a Atenção Básica à Saúde.

De acordo com Lei Federal nº 11.107/2005, em seu artigo 13, “deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

Assim, é essencial se estabelecer relações obrigacionais entre todos os entes envolvidos na gestão associada de serviços públicos. Ao considerar a especificidade do projeto FESF-SUS, e a necessidade de se criar metas e resultados individualizados e negociados com cada um dos Municípios, é imperiosa a celebração do Contrato de Programa e do Contrato de Gestão, todos no seio do Convênio de Cooperação concluído entre os entes públicos para a gestão associada.

As regras gerais que disciplinam as responsabilidades dos entes federados estão contidas no Convênio de Cooperação e no Contrato de Programa. Por outro lado, as

regras que ordenam as metas e os resultados estabelecidos por cada Município e a fundação estão previstas no Contrato de Gestão específico, no qual não há a participação do Estado.

O uso de dois instrumentos contratuais também pretende harmonizar a previsão legal de que, no concernente à Atenção Básica da Saúde, compete ao Estado o cofinanciamento, a assessoria técnica e a articulação, e aos Municípios, a gestão. Os aspectos relativos a esse tema serão tratados especificamente no Contrato de Gestão celebrado entre cada Município e a fundação. O Contrato de Gestão é adjeto ao Contrato de Programa.

Por outro lado, conforme dispõe o parágrafo primeiro, inciso II do artigo 13, da Lei nº 11.107/2005, o Contrato de Programa deve “prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares”.

O Contrato de Gestão celebrado de per si entre cada Município e a fundação é instrumento hábil para dar transparência à gestão dos resultados e à aplicação a cada Município de per si. Alberga as metas e os resultados que consideram as especificidades econômicas, sociais e epidemiológicas de cada Município.

## **Novos serviços FESF-SUS em defesa da vida**

Celebrada a Gestão Associada, restou a assunção pela FESF-SUS de novos serviços em prol da Saúde Pública de todo o Estado, compartilhando tanto com os Municípios quanto com o Estado uma série de ações e de programas, visando à promoção da melhoria da qualidade da Saúde.

**Atenção Domiciliar** – Fortalecimento da Atenção à Saúde com foco na qualidade do cuidado e do modelo de gestão pelo desenvolvimento do Serviço de Atenção Domiciliar. É entendido como a gestão, operacionalização e execução das ações e dos serviços especializados em assistência domiciliar. Destinada a usuários dos hospitais da rede própria do Estado e aos pacientes portadores de doenças neuromusculares oriundos da Rede SUS.

**Apoio Institucional** – Desenvolvimento do Apoio Institucional para implementação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) na Bahia. Visa à operacionalização das ações e dos serviços especializados em apoio institucional e matricial para qualificação e fortalecimento da gestão municipal e regional, bem como no fomento da institucionalização dos processos de avaliação e de monitoramento na atenção básica, nos âmbitos da gestão e do cuidado das equipes de atenção básica.

**Complexo Regulador de Leitos Hospitalares** – Gestão do serviço de regulação do acesso aos leitos hospitalares da Macrorregião Interestadual do Vale do Médio São Francisco – Pernambuco/Bahia por intermédio da Central de Regulação Interestadual de Leitos (CRIL). Contribui para a implantação da Política de Regulação no Estado da Bahia.

**Elaboração de Projetos Arquitetônicos** – Assessoria na elaboração, na análise de projetos e na vistoria de obras e de serviços de engenharia das unidades básicas de Saúde próprias e unidades públicas de Saúde de referência para a rede SUS no Estado da Bahia a serem construídas, reformadas ou ampliadas.

## **Valorização do trabalhador e carreira FESF-SUS**

A FESF-SUS é pioneira na implantação de carreira intermunicipal para os trabalhadores da atenção básica em Saúde no País. Além de “desprecarizar” relações de trabalho, garantindo vínculo seguro, todos os direitos trabalhistas e previdenciários, é uma carreira moderna que investe, estimula e valoriza a formação e o desenvolvimento do profissional. Também busca fazer com que os profissionais da Saúde da Família se reconheçam e se qualifiquem como tal, se orgulhem do que fazem e se sintam motivados, satisfeitos e, principalmente,

desenvolvam-se na carreira escolhida.

O Plano de Empregos, Carreiras e Salários da Fundação Estatal de Saúde da Família é um sistema de evolução funcional com estrutura de empregos de diferentes grupos salariais. Permite a contratação e a mobilidade dos empregados pelas diversas unidades, progressão por mérito na carreira, por antiguidade e adicional por titulação de acordo com critérios preestabelecidos.

A gestão do pessoal é responsabilidade da FESF-SUS. O Município compartilha a gestão do processo de trabalho em função das metas e da qualidade. Respeitando o comando único, o Município continua com a gestão e com a formulação da política de Saúde municipal. Desta forma, é o Município que define os projetos prioritários, o dimensionamento dos serviços e, indiretamente, dos profissionais a serem contratados.

Como demonstram as pesquisas sobre recursos humanos e realidade do mercado de trabalho na Saúde da Família na Bahia, contratadas pela Secretaria de Estado da Saúde, a maioria dos Municípios mantém vínculos precários, relações de trabalho e situação fiscal irregular, afora apresentarem mais de dez modalidades de contratação.

Um dos objetivos da FESF-SUS é avançar na despreciação e na garantia

dos direitos trabalhistas aos profissionais, assim como na regularização dos Municípios do Estado junto aos órgãos de controle e de Justiça. Além de exigência legal, a regularização é condição necessária para se avançar em todos os sentidos rumo à qualificação da Estratégia de Saúde da Família, em cada Município do Estado da Bahia.

Regularizar a situação e atuar para despreciação valorizar e construir uma carreira moderna para os trabalhadores exige investimento. O gasto certamente aumenta pela exigência de tributações trabalhistas. Entretanto, expectativa é da diminuição dos custos, em função dos serviços prestados, dos gastos adicionais e dos resultados finais.

### **Principais desafios e avanços**

Ainda persistem certos entraves na consolidação do modelo de gestão das fundações estatais, devido principalmente à ausência de entendimento comum dos órgãos de controle, dentre os quais o entendimento “parcial” quanto à incidência dos serviços desenvolvidos como despesas de pessoal e contabilizada junto à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A carga tributária trabalhista pesa muito na composição dos custos dos serviços, visto o modelo regido da CLT,

a exemplo da cota patronal, que é isentada a organizações sociais que prestam serviços à Saúde, e às entidades da administração indireta do Estado que atuam no SUS.

Houve avanço na ampliação da governança ampla e estável, com a participação do Estado, dos Municípios, dos trabalhadores, dos usuários e da universidade. Dinamizou-se a lógica administrativa, contábil e fiscal, através da contratualização entre os entes na forma de metas e de resultados e sob uma sistemática pujante de avaliação e de monitoramento por resultados, seja do trabalho seja dos serviços desenvolvidos.

Em agosto de 2012, a fundação comemorou três anos de existência e dois anos de serviços desenvolvidos no SUS da Bahia. Muito ainda há a percorrer, principalmente no que tange a consolidação de um modelo de gestão interfederada. Nesse momento, reunidos com vários parceiros, entre eles as demais fundações estatais de Saúde no Brasil, juristas, o ministérios do Planejamento e da Saúde, os Municípios e o Estado, estão na busca da superação dos desafios e no aprimorando para a consecução dos objetivos prementes e prometidos pela fundação estatal.

Por isso, o nosso lema desde o princípio permanece presente – FESF-SUS: A Bahia Unida por um Novo Caminho para a Saúde da Família.

## RESUMEN

### **Fundación Estatal de Salud Familiar, un nuevo modelo de gestión en el servicio de SUS**

La situación de dificultad en la consecución de los objetivos de la atención primaria, especialmente la Estrategia Salud de la Familia, exigió la creación de un nuevo modelo de gestión para el servicio de salud pública. Es en este escenario que la La Fundación Estatal de Salud Familiar se establece en Bahía en 2009, después de un debate amplio y democrático, el 69 (sesenta y nueve) municipios de Bahía, con el objetivo de trabajar en colaboración con sus dos fundadores como con del Estado de Bahía y el Ministerio de Salud, como co-gestores del SUS. El modelo que innova propuestas hacia la superación de las dificultades que las municipalidades individuales no pueden resolver, constituyendo una carrera municipal, y actuando Asociado en Gerencia de Servicios públicos a través de Acuerdo de Cooperación, Contrato de Programa y Contrato de Gestión, siempre en gestión por resultados.

**Palabras-clave:** Gestión Municipal. SUS. Salud Familiar. Fundaciones del Estado. Los Servicios Públicos.

## ABSTRACT

### **State Family Health Foundation, a new management model in service of SUS**

The situation of difficulty in achieving the goals of primary care, especially the Family Health Strategy, demanded the establishment of a new management model for public health service. It is in this scenario that the State Family Health Foundation is established in Bahia in 2009, after extensive and democratic debate, for 69 (sixty-nine) municipalities, with the goal of working collaboratively with both its founders as with the State of Bahia and the Ministry of Health, as co-managers of the SUS. The model as proposed innovates toward overcoming the difficulties that individual municipalities can not solve, constituting a municipal career, and acting Associate in Management of Public Services by Cooperation Agreement, Program Contract and Management Agreement, always managing for results.

**Key words:** Municipal Management. SUS. Family Health. State Foundations. Public Services.

# Governança Pública e Consórcios Intermunicipais de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

**Fernanda Matos** — Administradora pelo Centro Universitário UNA. Pós-graduada em Gestão Estratégica de Marketing. Mestranda em Turismo e Meio Ambiente pelo Centro Universitário UNA – fcmatosbh@gmail.com

**Reinaldo Dias** — Sociólogo pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela mesma Universidade. Professor do Mestrado em Turismo e Meio Ambiente do Centro Universitário UNA/MG e do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)/SP – reinaldias@hotmail.com

## RESUMO

Neste artigo aborda-se o processo da descentralização do poder da esfera federal para o nível local em decorrência da reforma política e administrativa do Estado, e o modelo gerencial que propõe a ampla participação dos atores sociais envolvidos no gerenciamento das questões de interesse comum. O trabalho fornece uma visão geral sobre a gestão ambiental e o papel do Estado nas questões ambientais, bem como o gerenciamento dos recursos hídricos efetuado pelos consórcios intermunicipais.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Descentralização. Comitês de Bacia. Gestão Ambiental.

## Introdução

A interferência cada vez maior do homem na natureza na busca de recursos para sua sobrevivência e bem estar vem provocando degradação no meio ambiente, especialmente nas últimas décadas. Em virtude do desequilíbrio na exploração desses recursos, surgiu a preocupação com a preservação do meio ambiente, que se tornou mais acentuada após a década de 1970.

Na década seguinte, 1980, teve início o processo de reforma política e administrativa do Estado, que ganhou impulso na última década do século passado. Tendo como inspiração a administração

das empresas privadas, passou-se a adotar uma abordagem gerencial na administração pública em substituição à perspectiva burocrática. A descentralização fortaleceu o papel dos Municípios e redefiniu as suas responsabilidades, inclusive frente às questões ambientais.

No entanto, muitos Municípios, principalmente os pequenos, têm se mostrado incapazes de estruturar e de viabilizar o pretendido na lei, seja por falta de recursos financeiros, de estrutura ou de recursos humanos necessários. Buscando formas alternativas de gestão, os governos locais vêm transferindo suas responsabilidades para associações e para fundações

na forma de parcerias entre sociedade e Estado. Essas parcerias passam a prover os serviços públicos, sociais e científicos, a fim de torná-los mais ágeis e eficazes no atendimento das necessidades da população.

Este artigo apresenta uma reflexão sobre o processo de descentralização e de reforma do Estado, até o desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de gerenciamento dos recursos hídricos. O objetivo é proporcionar a reflexão como contribuição ao entendimento da governança das águas como novo paradigma de gestão pública de um recurso natural que tende a ser escasso. A partir de uma revisão bibliográfica,

conceitua-se e explica-se o surgimento do termo governança pública, abordando também o papel do Estado na gestão ambiental e o aumento da capacidade de gestão local.

## Governança pública

Segundo o minidicionário Aurélio eletrônico (2004), “administração” é um conjunto de princípios, normas e funções que têm como finalidade ordenar a estrutura e o funcionamento de uma organização; é a ação ou o efeito de administrar. Já o termo “gestão” é o ato ou efeito de gerir, ou seja, ter gerência sobre, administrar, dirigir, gerenciar.

De modo geral, o termo administração encontra-se bem associado ao setor privado. No entanto, cresce no Brasil o entendimento da necessidade de melhoria dos métodos administrativos no âmbito da estrutura do Estado. Termos como gerenciamento, avaliação contínua, qualidade e administração de resultados, que antes eram identificados com o setor privado, estão se tornando cada vez mais frequentes na gestão pública.

As mudanças que estão ocorrendo no âmbito privado também permeiam as discussões no âmbito público. A teoria organizacional contemporânea aponta, conforme Barzelay (1992 apud Melo, 1996), para a emergência de um modelo pós-burocrático, onde as estruturas hierar-

quizadas cedem lugar às horizontalizadas e cooperativas de governance.

O termo governança surgiu nos anos 70, nos países anglo-saxões, “com o objetivo de proteger os interesses de acionistas minoritários de empresas”. Na década de 1980, o Banco Mundial passou a utilizar “governança” nos relatórios, como sinônimo de bom governo (SOUZA E SIQUEIRA, 2007).

De acordo com Melo (1996) e Bresser Pereira (1998), o modelo centralizador de organização do setor público – administração pública burocrática – mostrou sinais de esgotamento no início dos anos 1970. A administração pública entrou na chamada “crise do Estado”, devido à necessidade de se reformar o Estado e de adotar práticas gerenciais, em decorrência do crescimento demasiado e do processo de globalização da economia.

A partir da década de 1980, a descentralização foi um dos principais fatores nas reformas do setor público, propagando-se dos países capitalistas avançados para aqueles em desenvolvimento. Nos países com histórico de políticas autoritárias, a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização (MELO, 1996).

Bresser Pereira (1998) afirma que a causa básica da crise dos anos 1990 foi o Estado,

com seu colapso fiscal, intervenção estatal e seu modelo administrativo. Refletindo o fenômeno que estava ocorrendo em termos globais, a reforma do Estado ganhou impulso no Brasil nos anos 1990. Sucedendo, também, a introdução de novas práticas, caracterizadas pelo aumento das responsabilidades dos gestores, pela busca por aumento da eficiência e eficácia e pela maior responsabilização das agências governamentais.

Essa reforma ocorreu, segundo Souza e Carvalho (1999, p.188), após longo processo que envolveu, pelo menos, dois estágios em torno de seus objetivos. O primeiro, com ênfase na racionalização dos recursos fiscais e o segundo, outros objetivos, tais como eficiência dos serviços públicos, efetividade, democratização e descentralização.

Entre esses objetivos da reforma deve-se destacar a descentralização, pois constitui processo que, “potencializa, entre outros aspectos, a pluralidade e partilha do poder; a transparência da administração pública; a incorporação da participação popular na tomada de decisões; a facilidade de compreensão e de negociação de conflitos de interesses; a atribuição de parcelas de poder a grupos e a áreas territoriais até então excluídos; o aumento da representatividade e da legitimidade das instituições e agentes políticos, bem como

do seu enraizamento social; e a constituição dos movimentos sociais como sujeitos coletivos". (FONTES, 2001, p. 10)

Da mesma forma, podem ser destacados a privatização, as parcerias com o setor privado e o papel dos movimentos sociais e do terceiro setor. Esse movimento passou a ser chamado de "administração pública gerencial", também conhecido como da "nova administração pública", termo que evoluiu para "Governança Pública" (SOUZA e SIQUEIRA, 2007; BRESSER PEREIRA, 1998).

De acordo com Reis (2000, p. 351), governança é sinônimo da capacidade estatal de governar, isto é, o poder de produzir, alterar o curso e a durabilidade das políticas; e a capacidade de inovar e implementar, ao mesmo tempo, as políticas públicas. E governabilidade é um atributo do que é governado, ou seja, a sociedade.

Para Souza e Siqueira (2007), governança é a capacidade de o governo tomar decisões pertinentes, com presteza e, também, demonstrar habilidade para sustentar políticas, gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas.

Este é um modelo de gestão que tem como objeto a ação conjunta, segundo Bresser Pereira (2007) e Souza e Siqueira (2007). Ele é levado a efeito de forma eficaz, trans-

parente e compartilhada pelo Estado, organizações públicas não estatais ou de sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais.

O conceito de governança, afirma Hollanda (2009), surge para completar o "vazio de efetividade na gestão" e planejamento do bem público, originado pela deficiência de recursos humanos e financeiros, além da fragilidade do controle ambiental. Ele propõe metodologias de fortalecimento das comunidades de forma a qualificá-las para participação nos processos decisórios locais. Do mesmo modo, o conceito de governança da água desponta como oportunidade de construção de novos moldes para o exercício da gestão local.

Conforme Bresser Pereira (2007), o modelo estrutural de governança pública abrange todos os tipos de organizações, pois elas estão cada vez mais interdependentes, formando redes de todo tipo e sendo muitas vezes identificado como parcerias público-privadas-terceiro setor.

Essa prática da governança permite identificar com mais clareza que as políticas públicas são consideradas atividades típicas do Estado social de direito e consequência direta da necessidade de participação social em sua efetivação. As políticas públicas permitem romper com as barreiras

que separam a administração pública da sociedade (FERNANDES, 2009).

Nesse contexto, entende-se que a relação entre os atores sociais promove, como dizem Hollanda (2009) e Fernandes (2009), o surgimento de agentes engajados na formulação e na implementação das políticas públicas. "Do ponto de vista conceitual, a governança é um recurso cognitivo, com a força de um paradigma (conjunto de valores e crenças), auxiliando a construir leituras complexas da crise e encontrar soluções inovadoras e duradouras" (HOLLANDA, 2009, p.16).

## Gestão ambiental

A preocupação com os problemas ambientais ocorreu de forma lenta e de modo diferenciado entre os distintos atores sociais. Dos anos 1950 até o final dos anos 1970, o conceito de gestão ambiental, no nível governamental, estava ligado à criação de reservas naturais. Essa prática encontrou problemas, uma vez que as "áreas intocadas" mostravam-se onerosas para o Estado, resultando no abandono e na negligência das áreas de preservação (TOZI, 2007).

Ainda segundo Tozi (2007), a gestão ambiental foi oficialmente instituída em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, que analisava a problemática am-

biental, bem como o gerenciamento do meio ambiente. Neste contexto, as políticas ambientais eram fortemente vinculadas às políticas econômicas do Estado, “obedecendo aos incentivos e às regras do Governo, principalmente no setor econômico”. Este só foi alterado com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e da Constituição Federal de 1988.

O termo gestão ambiental tem suas raízes na língua latina. Em sua abrangência, contempla a saúde pública e o planejamento territorial, seja do espaço urbano ou agrícola, com o intuito de promover a qualidade de vida. Ele pode ser definido como o ato de gerir o ambiente ou administrar “os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem”. Seu objetivo é estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre o homem e a natureza (PHILIPPI JR. e BRUNA, 2004, p. 700).

De acordo com Dias (2009a), o processo de gestão ambiental das organizações está intensamente ligado às normas elaboradas pelo poder público (Prefeituras, governos estaduais e federal), tais como a fixação de limites de emissão de poluentes, proibição de substâncias tóxicas e descarte de resíduos.

## O papel do Estado na questão ambiental

A elaboração das leis é um papel fundamental dos

poderes públicos para a promoção da conscientização ambiental e para incentivar a melhoria tecnológica voltada à prevenção da poluição, conforme afirma Moreira (2006). De acordo com a autora, toda tecnologia pode ser modificada, desde que haja algum motivo, sejam necessidades de mercado, reclamações da comunidade ou a legislação. Esses fatores incentivam o investimento de recursos em pesquisa e em desenvolvimento.

No entendimento de Santilli (2005), a gestão socioambiental originou-se na ideia de políticas públicas advindas das comunidades locais que detêm o conhecimento das particularidades da região, sobretudo do caráter ambiental. Nesse sentido, a gestão socioambiental permite o desenvolvimento da sustentabilidade social, além da sustentabilidade ambiental, de espécies e de ecossistemas.

As principais leis relacionadas com as questões do meio ambiente, tanto no meio natural quanto no meio construído, que manifestam as políticas públicas nacionais são, de acordo com Philippi Jr. e com Bruna (2004), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81, alterada pela Lei nº 7.804/89), a Política Nacional de Saúde (Lei nº 8.080/90), a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97, modificada pela Lei nº 9.984/00), a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 10.257/01). Também pode ser mencionada a Constituição Federal/88.

O referencial obrigatório da gestão socioambiental é a Política Nacional do Meio Ambiente, formulada pela Lei nº 6.938 em 31/08/1981, que definiu os objetivos de preservação, de melhoria e



No que diz respeito à gestão específica dos recursos hídricos, dos 5.569 Municípios brasileiros 3.332 participam de algum tipo de articulação intermunicipal no meio ambiente, o que corresponde a 60% do total de Municípios

de recuperação da qualidade ambiental e a estrutura administrativa do Sistema Nacional do Meio Ambiente, responsável pela execução da política ambiental (SEIFFERT, 2008).

A Constituição Federal de 1988, conforme Philippi Jr. et al. (1999) e Seiffert (2008), salientou a proteção ambiental, que passou a ser incluída como prioridade política. Ela fortaleceu o poder local municipal em várias instâncias, e definiu suas responsabilidades frente às questões ambientais.

A autonomia dada aos Municípios pela Constituição, segundo Carvalho (2007), revelou-se em quatro capacidades: a política, podendo ser compreendida como a aptidão de se auto-organizar e autogovernar; a normativa, por desenvolver os padrões legais no que diz respeito às suas responsabilidades; a administrativa; e a financeira, pela decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas.

Diretamente relacionada com a questão ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente, alterada em 1989 com a promulgação da Lei nº 7.804, dispõe, em seu artigo 6º que os órgãos administrativos locais ou entidades municipais são responsáveis pelo controle e fiscalização da proteção, e melhorias da qualidade ambiental em suas jurisdições” (BRASIL, 1989).

Para Fernandes (2009),

uma política municipal de meio ambiente eficiente deve incluir elementos administrativos e jurídicos por meio dos desdobramentos vinculantes com as diretrizes da lei federal. Para tanto, os governos locais precisam se fortalecer como instâncias de deliberação e de planejamento. Outros fatores de capital importância são a busca por ajuste de suas estruturas administrativas, as normas tributárias, seus planos diretores, a estrutura do poder local, o processo de desenvolvimento e suas relações institucionais, jurídicas e a forma colegiada de atuação.

### **Consórcios intermunicipais e o gerenciamento dos recursos hídricos**

O Estado de Minas Gerais – adiantando-se à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos desdobramentos legais, diretamente a ela ligados e vinculados, que ocorreriam em todo o País posteriormente – instituiu, em 1994, a Lei nº 11.504/94. Esta lei dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, orientando a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos, a Composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outros.

Uma das consequências dessa discussão foi a criação de alternativa mais democrá-

tica de gestão dos recursos hídricos. Em 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433/97, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos. Seu objetivo principal foi assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns dos seus princípios foram o reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico, e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ou seja, de gestão descentralizada e participativa (BRASIL, 1997).

Essa lei criou, também, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tendo como integrantes o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; os conselhos de recursos hídricos estaduais; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos; os comitês de bacias hidrográficas; as agências de água; e as organizações civis de recursos hídricos na qual se enquadram os consórcios intermunicipais de bacia.

Ao instituir as competências jurídicas, administrativas e financeiras voltadas à gestão das águas, o Estado brasileiro priorizou as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá

o exercício da gestão dos recursos hídricos. A instalação da Agência Nacional das Águas e dos comitês de bacias, juntamente com os instrumentos de gestão de recursos hídricos, definidos pela Lei Federal nº 9.433/97, propiciou as condições ideais para a governabilidade dos recursos hídricos no Brasil (PEREIRA, 2003; PEREIRA e JOHNSSON, 2005; BRASIL, 2000).

Segundo Fernandes (2009), assim como o âmbito específico de organização do Estado onde ocorrem os processos ambientais, os Municípios tornaram-se locais de elaboração de políticas públicas, projetos participativos e decisões compartilhadas com a opinião pública. Isso é decorrente tanto das novas relações institucionais entre as esferas municipal, estadual e federal quanto do espaço democrático criado com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas. Contudo, a crescente autonomia e a responsabilidade não implicaram melhorias para dar suporte à execução das novas atribuições (CARVALHO, 2007).

No entanto, os recursos humanos necessários para estruturar e viabilizar o pretendido na lei ainda é insuficiente. Conforme o IBGE (2008), 43% dos Municípios brasileiros possuem secretarias municipais de meio ambiente em conjunto com outros temas. Apenas 13%

têm secretarias municipais exclusivas com estrutura na área de meio ambiente. Os Municípios que possuem departamento, assessoria, setor ou órgão similar correspondem a 22%, e outros 22% não possuem estrutura específica.

Ainda no que diz respeito aos recursos humanos, segundo o IBGE (2008), 41.287 pessoas possuem vínculo na área do meio ambiente nos Municípios brasileiros, sendo 49% estatutários; 20% cargos comissionados; 13% sem vínculo permanente; 12% celetistas; e 6% estagiários; ou seja, 51% dos trabalhadores na área não são funcionários públicos.

Segundo Bresser-Pereira (1998), o Estado moderno conta com quatro esferas de operação, o núcleo estratégico; a produção de bens e serviços para o mercado formado pelas empresas estatais; as atividades exclusivas que envolvem o poder de Estado; e os serviços não exclusivos, sendo aqueles que o Estado provê, mas que também são oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal.

No domínio das atividades exclusivas, são criadas as “agências autônomas”, inteiramente agregadas ao Estado, onde um gerente executivo, nomeado pelo Estado, firmará um contrato de gestão. No que diz respeito aos serviços não exclusivos, há três direcionamentos possíveis para estas atividades: ficarem sob

o controle do Estado; serem privatizados ou serem financiadas /subsidiadas pelo Estado, mas controladas pela sociedade, isto é, serem convertidas em organizações políticas não estatais (BRESSER PEREIRA 1998).

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1998), as organizações sociais compreendem o setor público não estatal, sendo essas organizações não governamentais autorizadas a receber dotação orçamentária do Estado que também utilizará o contrato de gestão. Porém, o gerente executivo será escolhido pelo conselho, cabendo ao Estado assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão, tanto das agências quanto das organizações sociais, devem prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros, além de definir os indicadores de desempenho, qualitativos, quantitativos e os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Alguns Estados têm buscado formas alternativas de gestão, transferindo responsabilidades para associações e para fundações na forma de parcerias, para tornar mais ágil o atendimento das necessidades do público a que deve satisfação. No caso de Minas Gerais, o enquadramento dos cursos d'água e o monitoramento da qualidade da água vêm sendo realizados pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, e a outorga de

“ *Ao instituir as competências jurídicas, administrativas e financeiras voltadas à gestão das águas, o Estado brasileiro priorizou as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício da gestão dos recursos hídricos* ”

direitos de uso dos recursos hídricos, pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas. A legislação prevê que o enquadramento de cursos d'água passará ser de competência das agências de bacia à medida que forem implementadas (ALMEIDA et al, 2009).

No que diz respeito à gestão específica dos recursos hídricos, dos 5.569 Municípios brasileiros 3.332 participam de algum tipo de articulação intermunicipal no meio ambiente, o que corresponde a 60% do total de Municípios. Dos que apresentam articulação, 1.082 estão associados por meio de consórcios públicos, com o intuito de enfrentar problemas ambientais comuns; 2.467 tomam parte de comitês de bacia hidrográfica; e 849 Municípios participam de outros tipos de associação/parceria (IBGE, 2008).

Especificamente na questão do gerenciamento dos recursos hídricos, o desenvolvimento do novo modelo de gestão de políticas públicas, com a formulação conjunta de políticas e de programas ambientais, tem possibilitado a ampliação da oferta

de serviços por parte dos Municípios, a flexibilização de contratação de pessoal, a realização conjunta de obras e a prestação de serviços e atividades, tanto temporárias como permanentes (CARVALHO, 2007).

No entendimento de Philippi Jr. e de Bruna (2004), a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão permite a realização dos Planos de Bacias. Estes planos têm como objetivo articular as ações e melhor aplicação dos recursos financeiros. Isso também incentiva a formação de parcerias com a iniciativa privada para implantação das políticas públicas.

É por intermédio da criação de comitês e/ou consórcios que ocorre de forma direta a participação dos usuários das bacias hidrográficas. Almeida et. al (2009) ressalta que o gerenciamento de uma bacia deve ser um processo decisório de negociação social, com a participação dos diversos setores da sociedade, com o intuito de planejar as intervenções na bacia hidrográfica.

De acordo com Carvalho (2007), os comitês de bacia são órgãos colegiados locais que atuam na bacia hidrográfica de sua jurisdição, cabendo-lhes articular a atuação das entidades envolvidas. Eles devem deliberar os conflitos relacionados aos recursos hídricos, além de aprovar e de acompanhar o plano de recursos hídricos da bacia, sugerindo as modificações cabíveis para o cumprimento de metas.

No entendimento de Hely Lopes Meireles (1991, p. 352), citado por Cunha (2004), a diferença entre consórcio e convênio é que o primeiro é composto por diferentes espécies de empresas, enquanto o segundo é realizado entre empresas da mesma espécie. Assim sendo, os princípios e preceitos relativos aos convênios podem ser aplicados aos consórcios administrativos.

O Consórcio Intermunicipal, de acordo com a definição do IBGE (2005, p. 35), constitui um “acordo firmado entre Municípios exclusivamente para a realização de objetivos de interesse comum, por meio de obras, atividades e serviços

comuns na região por eles abrangida”. Um dos principais motivos para se criar um consórcio é a carência dos gestores locais, tanto de capacidade instalada quanto de recursos financeiros e humanos, frente ao desafio da descentralização. Outros pretextos incluem a possibilidade de implementação de ações conjuntas, a probabilidade de articulação de pressão conjunta junto aos órgãos de governo e a capacidade de visão macro dos ecossistemas em termos de planejamento e intervenção.

A principal característica do consórcio público e da gestão associada de serviços públicos é que os dois são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária. O estabelecimento desses instrumentos de cooperação depende, portanto, exclusivamente da vontade de cada ente da Federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser (SEDRU, 2009).

Os Governos Municipais ao optar por esta nova forma de atuação entendem que surgiu a necessidade de uma gestão supramunicipal, que leve em consideração tanto um recorte espacial quanto setorial, sendo estes identificados com maior ênfase, por exemplo, na área de influência de uma bacia hidrográfica (FONTES, 2001).

Os consórcios municipais detêm natureza jurídica própria, podendo firmar contratos de gestão ou termos de parceria nos mesmos moldes dos Municípios, com a iniciativa privada, para prestação de serviço e atividade que beneficiem a coletividade (ARAÚJO, 2006), o que confere a esses atores intermunicipais mais flexibilidade e agilidade na gestão dos recursos hídricos.

### **Considerações finais**

O processo de reforma política e administrativa ampliou as possibilidades de gestão, modificando, assim, o papel do Estado, que vem deixando de ser um executor de serviços e obras para ser um gestor. Como decorrência dessa transformação, a descentralização de poder da esfera federal para o nível local fortaleceu o papel dos Municípios como entes federados e redefiniu suas responsabilidades. Porém, essa mudança não foi acompanhada de capacitação adequada para o gerenciamento local.

Considerando as limitações estruturais, de recursos humanos e financeiros enfrentadas pela maioria dos Municípios, principalmente os pequenos, o estabelecimento de parcerias e associações entre os Municípios, visando à troca de experiências, tem se mostrado uma estratégia viável.

O planejamento e o gerenciamento dos recursos hídricos adquirem flexibilidade, como forma de planejamento participativo. No caso dos comitês e dos consórcios de gestão das águas, formado por representantes do Estado, os Municípios abrangidos pela bacia e da sociedade civil, desenvolvem novo modelo de gestão de políticas públicas, por parte dos Municípios. Com o intuito de ampliação da oferta de serviços, há necessidade de maior flexibilização na contratação de pessoal, na cooperação técnica e na realização conjunta de obras, de serviços e de atividades temporárias ou permanentes. Os consórcios surgem então como estrutura técnica capaz de demandar mais eficientemente os recursos, bem como possibilitar a ampliação da capacidade política dos Municípios a eles vinculados.

Acrescente-se ainda que a temática dos recursos hídricos necessita de planejamento integrado, tendo em vista que esse não pode ser limitado às divisas dos Municípios ou estados. Pela integração, ela favorece o desenvolvimento de percepções ambientais mais abrangentes, a partir do referencial territorial da bacia hidrográfica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES DE CONSULTA

- ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; BASTOS, Anna Christina Saramago; MALHEIROS, Telma Marques; SILVA, Dalton Marcondes. *Política e planejamento ambiental*. 3ª ed. rev. e atual, 3ª reimpr. Rio de Janeiro: Thex, 2009.
- ARAUJO, Marcos P.M. *Contratação de consórcios intermunicipais pela Lei n. 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos para a gestão associada do serviço público*. Rio de Janeiro: IBAM, 2006.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University California Press, 1992.
- BRASIL. Lei 9.984. *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas-ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências, de 17 de julho de 2000*.
- BRASIL. Lei 6.938. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, de 31 de agosto de 1981*.
- BRASIL. Lei nº 7.804, Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências, de 18 de julho de 1989.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.433. *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. De 8 de Janeiro de 1997*.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O modelo estrutural de governança pública*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/rere.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp). Acesso em: 03 de março de 2010.
- CARVALHO, Vinícius Carlos. *Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação de mestrado em desenvolvimento sustentável.
- CUNHA, Rosani Evangelista da. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa*. Revista do Servidor Público, ano 55, n. 03, pp. 05-36, jul-set, 2004.
- DIAS, Reinaldo. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. 1ª Ed. - 5ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Marketing ambiental: ética, responsabilidade social e competitividade nos negócios*. 1ª Ed. - 3ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009b.
- FERNANDES, Antônio Edimir Frota. *Políticas Públicas e a Gestão Sócio-Ambiental: Paradigmas e Proposições do COMDEMA-Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Lavras (MG)*. Revista Gestão Universitária. 07 de Outubro de 2009. Disponível em: [www.gestaouniversitaria.com.br](http://www.gestaouniversitaria.com.br). Acesso em: 10 de fevereiro de 2010.
- FONTES, Angela. *Descentralização e Consórcios Intermunicipais*. Revista de Administração Municipal, Ano 46, n.231. set/out. 2001, pp.9-12
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros, 2008*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 30 de dezembro de 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente -2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- HOLLANDA, Camilo Leite de. *Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici – SC*. Florianópolis: ESAL/UFSC, 2009. 94p. TCC de Graduação.
- MELO, Marcus André. *Crise Federativa, guerra fiscal e "Hobbesianismo municipal" – efeitos perversos da descentralização?* São Paulo. São Paulo em Perspectiva. Fundação Seade. 1996. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). Acesso em: 04 de fevereiro de 2010.
- MINAS GERAIS. Lei estadual nº 11.504. *Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 20 de junho de 1994*
- MOREIRA, Maria Sueli. *Estratégia e implantação do Sistema de Gestão Ambiental. Modelo ISO 14000*. Nova Lima: INDC, 2006.
- PEREIRA, Dilma S.P. e JOHNSON, Rosa M.F. *Descentralização dos recursos hídricos em bacias nacionais n Brasil*. REGA, v.2, n.1, p. 53-72, jan/jun 2005.
- PEREIRA, Dilma S.P. *Governabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul*. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. 82 p.
- PHILIPPI JR., Arlindo; MAGLIO, Ivan Carlos. COIMBRA, José de Ávila Aguiar; FRANCO, Roberto Messias (editores). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.
- PHILIPPI JR., Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. *Política e Gestão Ambiental*. In: Curso de Gestão Ambiental. Arlindo Philipp Jr., Marcelo de Andrade Romêro, Gilda Collet Bruna, editores – Barueri, SP: Manole, 2004.
- REIS, Fabio Wanderley. *Mercado e utopia*. São Paulo: Edusp, 2000.
- SANTILLI, Julian. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais. *Cartilha: Consórcios Públicos*. Belo Horizonte, 2009.
- SEIFFERT, Nelson Frederico. *Política ambiental local*. Florianópolis: Insular, 2008.
- SILVA, Daniel. *Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas: uma introdução ao conceito de governança da água*. 74º Congresso LACFAS, Universidade de McGill. Montreal, 2006.
- SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M.M. *Reforma do estado, descentralização e desigualdades*. LUA NOVA, Revista de Cultura Política, n.48, pp.187-212, 1999.
- SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. *A convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública: Uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006*. 2007. Disponível em [www.congressousp.fipecafi.org](http://www.congressousp.fipecafi.org). Acesso em: 03 de março de 2010.
- TOZI, Shirley Capela. *Municipalização da gestão ambiental: situação atual dos municípios do Estado do Pará*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2007.

## RESUMEN

### La gobernanza pública y consorcios intermunicipales de gestión de los recursos hídricos

Este artículo discute la descentralización del poder federal para el local en consecuencia de la reforma política e administrativa del Estado. El modelo gerencial sugiere una gran participación de los actores sociales de la administración de los temas de intereses comunes. La pesquisa ofrece una visión general sobre la gestión ambiental y el papel del Estado en las cuestiones ambientales, así como la administración de los recursos hídricos por los consorcios intermunicipales.

**Palabras-clave:** Reforma del Estado. Descentralización. Comité de bacías. Administración ambiental.

## ABSTRACT

### Public governance and intermunicipal consortiums of management of water resources

The present paper discusses the process of decentralization of the Federal Power into local level due to political and administrative reform of the State. This management model proposes the participation of all social actors on the management of common interest issues. The research offers a general view about environmental management and the role of the State on the environmental issues and the management of the water resources by intermunicipal consortiums.

**Key words:** State Reform. Decentralization. Basin Comitee. Environmental Management.

# Escala Institucional de Cooperação Federativa na Gestão e no Gerenciamento de Resíduos Sólidos

**Marcos Paulo Marques Araújo** — Assessor Jurídico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (Asjur - SEA/RJ). Consultor Jurídico de Marques Araújo – Consultoria em Gestão Pública e Saneamento Ambiental. Especialista em Direito da Administração Pública, pelo Curso de Especialização em Direito da Administração Pública, da Universidade Federal Fluminense (Cedap/UFF).

## RESUMO

O presente artigo, após discorrer sobre a evolução do federalismo brasileiro em virtude da atual abertura democrática e da atuação cooperada, apresenta e propõe escalas institucionais de cooperação federativa. Estas, a partir de standards dessa cooperação, revelam e hierarquizam os instrumentos de cooperação que podem ser aplicados, de forma progressiva e não linear, desde aqueles simplificados até os mais sofisticados, para conferir segurança jurídica e institucional para os sistemas de resíduos sólidos, segundo a realidade fática.

Palavras-chave: Federalismo. Cooperação Federativa. Resíduos Sólidos.

## Introdução

O federalismo brasileiro, que decorreu de um processo centrífugo, buscou desde a sua origem cumprir os preceitos federalistas básicos com a outorga de autonomia política aos Estados-membros e ao Governo central acompanhada da concessão de garantias para o exercício dessa autonomia. Assegurou ao Governo central a competência para representar a federação na ordem internacional. Todavia, o processo de construção do federalismo brasileiro é permeado, na prática, de maior ou menor restrição à autonomia política dos Estados-membros, que decorreu, ao longo dos anos, da hegemonia política de alguns Estados-membros da federação sobre os demais, da

instalação à força dos regimes autoritários e, até mesmo, da feição ideológica adotada pelo Estado brasileiro.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao conferir a necessária abertura democrática e repactuar o pacto federativo, elevou o Município ao status de ente político, assim como adotou estratégias que afixassem a todos os entes políticos a autonomia política desejada. Contudo, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação do federalismo brasileiro, especialmente para a adoção da via da consensualidade entre os entes políticos como forma de enfrentamento de problemas comuns. Com efeito, a CRFB/1988 instituiu meios e instrumentos diver-

sos para garantir a implantação da cooperação federativa em prol da convergência de interesses dos entes políticos para a realização e/ou o aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos.

Nesse sentido, o convênio comum, a regionalização – que se desdobra nas regiões metropolitanas, nos aglomerados urbanos e nas microrregiões – e também a gestão associada – que se concretiza pela via do convênio de cooperação ou do consórcio público – representam os principais tipos de cooperação federativa. Esses tipos podem, e devem, ser empregados em escalas institucionais apropriadas orientadas por critérios técnicos objetivos, de forma progressiva

e não linear, desde aqueles instrumentos simplificados até os mais sofisticados, a fim de conferir segurança jurídica e institucional à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Trata-se do desenvolvimento e da aplicação da tese da Escala Institucional de Cooperação Federativa, que, a partir de *standards* informadores de cooperação federativa, permitem revelar e hierarquizar os tipos de cooperação federativa a serem aplicados no setor de resíduos sólidos. Esta tese, portanto, será o objeto do presente artigo, que, além de apresentá-la e desenvolvê-la de forma compatível com autonomia política dada aos entes políticos, busca aplicá-la na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos.

Para tanto, será realizado, inicialmente, breve exame do processo de evolução do federalismo brasileiro, tendo como enfoque a CRFB/1988, a qual, ao valorizar a abertura democrática e a atuação cooperada dos entes políticos, dá ensejo a diversos tipos de instrumentos cooperativos. A partir disso, promover-se-á a análise sistemática e crítica da concepção geral dos principais instrumentos de cooperação federativa, a saber: (1) convênio comum; (2) regionalização, que abrange a região metropolitana, a microrregião e o aglomerado urbano; e, (3) gestão associada, que se materializa por meio

do convênio de cooperação e do consórcio público.

Uma vez exposta a noção geral dos instrumentos de cooperação federativa, serão arrolados os critérios objetivos, identificados aqui de *standards*, que informam esse tipo de cooperação, conformando-a. Indo mais adiante, apresentar-se-á e aplicar-se-á a escala institucional de cooperação federativa em sede da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, buscando, assim, revelar e hierarquizar os instrumentos dessa cooperação que podem trazer segurança jurídica e institucional para o setor de resíduos sólidos. Por fim, serão apresentadas as considerações finais deste artigo, o qual se espera que possa contribuir para o processo de construção do federalismo brasileiro com a superação dos desafios postos ao setor de resíduos sólidos.

### **Federalismo brasileiro e a busca da cooperação federativa**

O Brasil, ao longo de todo o período do Império (1822-1889), foi submetido e mantido sob a forma de Estado unitário, razão pela qual as suas províncias não gozavam de capacidade política e tinham estreita margem de autonomia administrativa. Com o advento da República, o Governo provisório, com respaldo no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, não somente aboliu a monarquia

como inaugurou a forma de Estado federalista à semelhança do que ocorreu nos Estados Unidos da América. Todavia, o processo de formação do regime federativo dos Estados Unidos da América decorreu de um processo por agregação dos Estados em torno da construção de um Governo central, enquanto o Brasil se pautou num regime centrífugo, em que o Poder central foi pulverizado em unidades políticas autônomas.

A partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que reiterou o disposto no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 em prol da adoção do regime republicano e do federalismo, todas as demais Constituições brasileiras reincidiram no federalismo como forma de Estado. Com efeito, buscou-se garantir a manutenção da lógica da federação com uma organização dual do poder político, em que o Governo central e os Estados-membros foram dotados de autonomia política, administrativa e financeira com vista à arrecadação de renda própria. Assegurou-se, porém, ao Governo central soberania para representar todos nas relações externas com os demais países e entidades ou organismos internacionais.

Não obstante, a autonomia atribuída ao Estado-membro, no decorrer da história da recente política brasileira desde a adoção do

federalismo, não chegou a ser exercida de forma linear e consistente, mas passou por intempéries que ora possibilitavam o exercício pleno dessa autonomia ora restavam restringidas. Isso se explica porque havia em alguns momentos o próprio desequilíbrio entre os Estados-membros com a prevalência econômica e política de um dos Estados-membros sobre os demais, especialmente no período da chamada “política do café com leite”, e, em outras circunstâncias, prevalecia a imposição da vontade do Governo Central, especialmente nos períodos de autoritarismo político. Era quando a autonomia dos Estados-membros era posta em cheque diante da restrição e/ou concentração de recursos naquela esfera federada, Governo Central, em detrimento dos Estados-membros.

Afora isso, o próprio processo de evolução da concepção de Estado brasileiro – que não chega a experimentar o escopo de Estado liberal embora surja como Estado Patrimonialista, que mais tarde evolui para o escopo de Estado neoliberal – influencia a forma de relação entre os Estados-membros, vez que estes não apenas se orientam como incorporam a modelagem de intuito do Estado nacional, no período, seguida pelo Governo Central.

Os ares democráticos, que foram experimentados

sob a égide da Constituição 1946, buscaram reforçar o federalismo brasileiro, assegurando a adoção pela via democrática da cooperação entre os entes políticos para o desenvolvimento de problemas comuns. Todavia, esse resgate da autonomia política dos Estados-membros sofreu duro golpe com a instalação do regime militar em 1964, que acabou por mitigá-la.

O processo de redemocratização e de abertura do País, com a saída da égide do regime autoritário de 1964, possibilitou a retomada da discussão da reconfiguração do pacto federativo e da busca da descentralização administrativa. Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao ser influenciada pelo anseio da mudança da arquitetura federativa com a valorização da autonomia política dos entes federados, buscou contemplar valores, princípios e regras que não somente afirmassem e reforçassem essa autonomia política como reconhecessem mais um ente político na configuração federativa brasileira.

Daí, o Município – que desde o período colonial representava importante protagonista no arranjo federativo brasileiro, mas sob a égide do Estado-membro – foi alçado pela CRFB/1988 ao status de ente político com as prerrogativas e os deveres que esse

novo papel lhe impõe. Mais do que isso, a CRFB/1988 buscou estabelecer (1) nova roupagem à divisão de competência administrativa e legislativa pautada numa atuação concertada dos entes políticos; (2) um modelo de tributação e de repartição de receitas que fizesse frente à autonomia política desses entes; e (3) diversos instrumentos e procedimentos que pudessem assegurar, de forma voluntária ou não, a atuação conjunta dos entes federados.

Em que pese a abertura democrática e a segurança jurídica e institucional que a CRFB/1988 ofertou para os entes políticos em prol da autonomia e do seu exercício, há, porém, muito o que se fazer para a consolidação do aparato federativo brasileiro, especialmente no campo da gestão dos serviços de saneamento básico, inclusive de resíduos sólidos. Isso porque, há consenso que não sustenta a adoção, na quadra atual, de soluções isoladas para enfrentar problemas que ultrapassam os limites da esfera de um único ente político. A atuação consensual e concertada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitada, é claro, a autonomia política de cada um, constitui em última análise saída para o enfrentamento de problemas comuns a todos, especialmente para implementar e/ou do aperfeiçoar a gestão dos serviços de saneamento básico, dentre eles, os de resíduos sólidos”<sup>2</sup>.

“ (...) a contratação de consórcio público, seja de Direito Público seja de Direito Privado, é uma forma de cooperação federativa de cunho voluntariado, que viabiliza a concretização da gestão associada dos serviços de resíduos sólidos, acompanhada da possibilidade de haver ou não a transferência de competências inerentes a esses serviços entre os entes políticos consorciados ”

## Modalidades de cooperação federativa: instrumentos principais

### Convênio comum

O convênio comum constitui pacto administrativo firmado entre unidades federadas do mesmo nível ou de diferentes esferas de Governo ou, ainda, entre estas com pessoas jurídicas de Direito privado. Pela via da cooperação federativa, segundo a consensualidade administrativa, exterioriza a manifestação de vontade dos partícipes em prol do alcance de interesse público comum revestido de caráter “*eminente administrativo*”<sup>3</sup>.

O convênio comum é regido pelo art. 116, da Lei Federal nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), que manda aplicar, no que couber, as normas sobre licitações e contratos administrativos sobre este instrumento de cooperação. Todavia, o convênio comum

não se confunde com o contrato administrativo.

O contrato administrativo comporta uma oposição de interesses com partes antagônicas, em que o contratante deseja obter o objeto contratual e o contratado quer a contraprestação, inclusive com o lucro, pelo serviço ofertado. O convênio comum, por sua vez, se assenta numa relação jurídica de convergência de vontades em prol da busca de interesse comum, pressupondo, assim, partícipes com interesses paralelos. Mais que isso, o convênio comum possibilita o transpasse de recursos voluntários de um ente político para o outro, observado o plano de aplicação financeira compatível com o cronograma de trabalho correspondente.

Não cabe ao Poder Legislativo autorizar a formalização de convênio comum, vez que constitui matéria administrativa encartada, única e exclusivamente, na

esfera de competência privativa do Executivo, que detém prerrogativa para fazê-lo sem ratificação legal. Daí porque o Egrégio Supremo Tribunal Federal (E STF) tem entendimento pacífico em prol da inconstitucionalidade da norma legal que submete, previamente, a aprovação dos convênios, dos acordos, dos contratos e demais instrumentos congêneres à deliberação do Legislativo<sup>4</sup>.

### Regionalização: região metropolitana; aglomerado urbano; e microrregião

A região metropolitana representa espécie de cooperação federativa, que decorre de uma “*conurbação de cidades, mas que se aproximam claramente em função da importância e envergadura econômica de uma das cidades que, por isso, passa a ser o centro nervoso desse agrupamento*”<sup>5</sup> Com efeito, há “*relação de desigualdade entre*

os Municípios, tendo em vista a ligação entre 'centro' e 'periferia', entre a 'capital' e as 'cidades adjacentes'<sup>6</sup>". (Está certo, inclusive porque é transcrição textual de uma decisão do E; STF. Fica sem alterações, portanto)

Nos termos do art. 25, §3º, da CRFB/88, o Estado-membro detém competência para criar a região metropolitana mediante edição de lei complementar, a fim de promover a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, as quais, em última análise, representam o "conjunto articulado e consensual dos interesses municipais em jogo"<sup>7</sup>. Não enseja a criação de pessoa jurídica com personalidade jurídica, podendo, porém, ser materializado por mero órgão administrativo estadual interno voltado para concretizar o planejamento estratégico das funções públicas, razão pela qual não pode exercer direito ou assumir obrigação em nome próprio.

Trata-se de forma de cooperação federativa coordenada de cunho forçado, que decorre da intervenção do Estado-membro, sendo necessária, porém, a participação de todos os Municípios da região no processo decisório das ações a serem executadas. Isso porque se afasta o risco que o Estado-membro ou o Município-polo venha a ter hegemonia decisória e, ao mesmo tempo, impede que essas decisões sejam tomadas

sem a concordância consensual dos gestores municipais e estaduais.

A microrregião, por sua vez, também constitui forma de cooperação federativa, que se configura a partir do "agrupamento de Municípios sem o fenômeno da conurbação. Apresentam características e realidades comuns a ponto de tornar mais racionais e viáveis soluções integradas em matéria de funções públicas. São agrupamentos de Municípios por proximidade geográfica e principalmente por interesses econômico-sociais semelhantes, o que justificaria soluções integradas em termos de interesse comuns (por exemplo, grupo de cidades próximas que têm suas economias atadas ao turismo)".<sup>8</sup>

Tal qual a região metropolitana, a microrregião é criada por lei complementar editada pelo Estado-membro para realizar a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, que, repita-se, constituem a soma integrada dos interesses municipais legítimos. Trata-se, como já exposto, de instância colegiada administrativa estadual interna de planejamento estratégico voltada para estabelecer ações coordenadas em prol do somatório articulado e consensual das funções públicas mencionadas. Por isso, também representa forma de cooperação federativa coordenada de cunho forçado, sendo indispensável, contu-

do, assegurar-se a participação de todos os Municípios dessa região no processo deliberativo da gestão dessas funções;

O aglomerado urbano é outra forma de cooperação federativa, que representa a "aglutinação de Municípios em conurbação, mas que se agrupam em função de alguma característica regional, industrial ou econômica."<sup>9</sup> Mais do que isso, tem como regra geral a "igualdade econômica e de importância sociopolítica entre os Municípios próximos."<sup>10</sup>

No mesmo molde das demais regiões, o aglomerado urbano é criado por lei complementar estadual para realizar a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum. Não detém personalidade jurídica, podendo, porém, vir a ser concretizada por órgão administrativo estadual interno de planejamento estratégico responsável pelo estabelecimento de ações da mesma natureza com vista à integração das funções públicas referidas. Também constitui forma de cooperação federativa coordenada de cunho forçado, em que se faz necessário, porém, a participação de todos os Municípios dessa região no processo decisório das ações, atividades e programas pertinentes.

Percebe-se, assim, que a região metropolitana, o aglomerado urbano e a microrregião têm

por objetivo primordial estabelecer, apenas e tão somente, um planejamento estratégico regional que venha a integrar, de maneira uniforme, o planejamento, a organização e a execução das funções públicas de interesse comum, que, na verdade, são instâncias regionais que decorrem do conjunto articulado e consensual dos interesses municipais. Esta integração, entretanto, deverá ocorrer em articulação e com a participação efetiva de todos os Municípios dessas regiões, respeitando-se a autonomia política que lhes é constitucionalmente assegurada. Mais do que isso, evita-se a soberania das decisões do Estado-membro ou do Município-polo, possibilitando que todos os gestores municipais e estaduais integrantes da região possam participar do processo decisório.

Os Municípios, portanto, não transferem a sua competência sobre a gestão dos serviços que lhes são afetos para a instância regional. O Estado-membro assume apenas o papel de planejador estratégico para promover a integração da gestão dos serviços dessa instância regional, devendo afiançar sempre a participação do Município no processo decisório. Com efeito, os Municípios, de forma integrada e solidária, continuam sendo os responsáveis pela gestão e pela condução dos serviços, mas, agora, em esfera regional e sob a visão

de planejamento estratégico do Estado-membro.

Nesse contexto, a criação do aglomerado urbano, da microrregião e da região metropolitana não enseja, por si só, a instituição de uma pessoa jurídica dotada de personalidade jurídica para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio.

Trata-se, repita-se, de mero órgão administrativo estadual, notadamente um conselho deliberativo, que conduz o planejamento estratégico com a participação efetiva dos Municípios, para que o processo decisório decorra da consensualidade inerente à cooperação federativa. Por isso é que a execução das atividades de gestão dos serviços regionais pode, e deve, ser feita por uma entidade da Administração Pública indireta estadual ou, se for possível, mediante a devida delegação, da Administração Pública indireta municipal, como por exemplo uma autarquia estadual ou municipal, cuja direção caberá ao órgão deliberativo estadual, que traçará consensualmente as diretrizes do planejamento estratégico para a região<sup>11</sup>.

### **Gestão associada**

A gestão associada constitui forma de cooperação federativa, que busca implementar, pela via da consensualidade, as atividades de gestão dos serviços públicos.

Isto é, planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos, podendo ser acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, de serviços administrativos, de pessoal ou de bens atinentes aos serviços públicos.

A gestão associada tem sede constitucional no art. 241, da CRFB/1988, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC nº 19/98). Este dispositivo constitucional teve a sua eficácia integrada pela Lei Federal nº 11.107/2005, Lei de Consórcios Públicos (LCP), que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/07.

O Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu art. 2º, inc. IX, conceitua a 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”*. Com um viés voltado para os serviços de saneamento básico, o inc. IX, do art. 2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei Federal nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), define a gestão associada como *“associação voluntária de*

entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição”.

Outrossim, fica claro que a gestão associada poderá ser concretizada pela via do convênio de cooperação ou então pelo consórcio público, instalando assim o ambiente de cooperação federativa que possibilite a implementação consensual dos serviços públicos, inclusive os de saneamento básico, em que, repita-se, se inserem os de resíduos sólidos.

## Convênio de cooperação<sup>12</sup>

Preliminarmente, há que se ressaltar que, ao contrário do consórcio público que foi disciplinado à exaustão pela LCP, o convênio de cooperação não foi objeto de detalhamento pelo legislador federal, o qual fez tão somente referência a este instrumento de cooperação federativa nos §4º até §6º, do art. 13, da LCP.

O Decreto Federal nº 6.017/2007, além de ter reiterado o delineamento legal já expresso na LCP a respeito do convênio de cooperação (arts. 31, §1º e §2º; e, 34, do Decreto Federal nº 6.017/2007), estabelece que este instrumento jurídico “não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei” (art. 31, §4º, do Decreto Federal nº 6.017/2007).

Sem prejuízo do exposto, o Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu art. 2º, inc. VIII, define o convênio de cooperação como o “*pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles*”.

A partir dessa definição legal, é possível afirmar que o convênio de cooperação, que, repita-se, representa forma de cooperação federativa materializadora da gestão associada de serviços públicos entre entes políticos convenientes, também tem natureza jurídica de pacto administrativo, vez que exterioriza a manifestação de vontade apenas de unidades federadas, que, segundo o raio de competência de cada um delas, instituem relação jurídica com a definição das prerrogativas e deveres para buscar um resultado de interesses convergentes, sem, porém, acarretar a formação de nova pessoa jurídica integrante ou não de cada esfera de Governo partícipe.

No intuito de conferir a devida sustentabilidade jurídica e institucional ao convênio de cooperação, faz-se necessário que cada ente político conveniente edite o diploma legal correspondente, que não somente discipline o rito de formação desse convênio como o seu conteúdo mínimo, sob pena de não produzir efeitos no ordenamento jurídico. Finda a modelagem do

convênio de cooperação em prol da gestão associada dos serviços públicos em consonância com a legislação de regência de cada ente político, basta a sua formalização com a devida subscrição e, por conseguinte, a publicação nos órgãos oficiais de imprensa para instalar, desde logo, o ambiente de cooperação federativa em prol da convergência de interesses comuns.

Caso, porventura, não haja legislação de regência do convênio de cooperação em sede de qualquer um dos entes políticos pactuantes, o convênio de cooperação, após a sua modelagem segundo a convergência de vontades desses entes, deverá ser, pelo menos, submetido à prévia ratificação legislativa, possibilitando com isso a adesão formal e expressa da unidade federada com os compromissos que assumirá na seara da gestão associada<sup>13</sup>.

A partir da análise da definição legal do convênio de cooperação, também fica claro que esse convênio não se confunde com o convênio comum. O convênio de cooperação, além de ter sede na LCP e no Decreto Federal nº 6.017/2007, é voltado para a materialização da gestão associada de serviço público, devendo ser objeto de disciplinamento legal ou, pelo menos, de ratificação legislativa. O convênio comum, além de ter sede legal no art. 116, da LLCA, se destina a realizar interesse público comum dotado de caráter eminentemente

administrativo com o transpasse de recursos voluntários de um ente político para o outro, observado o plano de aplicação financeira compatível com o cronograma de trabalho correspondente<sup>14</sup>.

## Consórcio público<sup>15</sup>

No consórcio público regido pela LCP e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007, União, Estados, Distrito Federal e Municípios juntam-se, num ambiente de cooperação federativa, para desempenhar objetivos de interesse comum, que seguem listados de forma não exaustiva no art. 3º, do Decreto nº 6.017/07.

A formalização do consórcio público ocorrerá mediante contrato de consórcio público, isto é, contrato administrativo dotado de natureza plurilateral firmado por mais de duas unidades da Federação para o alcance daqueles objetivos<sup>16</sup>, ensejando, assim, a formação de nova pessoa jurídica, mas integrada à estrutura administrativa dos entes consorciados, que detém competência para, em nome próprio, desempenhar prerrogativas e assumir deveres. Daí, a garantia da segurança jurídica esperada nessa avença pelos entes federados consorciados, os quais poderão cobrar um dos outros, inclusive em sede judicial, o seu cumprimento (art. 11, §1º e §2º, da LCP; e, art. 25, §1º a §3º, do Decreto nº 6.017/07); o que não acontecia anteriormente.

A LCP atribuiu personalidade jurídica ao consórcio público, o qual poderá ser: (1) de Direito Público, desde que se constitua em associação pública, a qual passará a deter a respectiva personalidade a partir da vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e, (2) de Direito Privado, devendo-se atender aos requisitos exigidos na legislação civilista, isto é, realização da inscrição de seu ato constitutivo no registro civil competente (art. 6º, incisos I e II, da LCP; e, art. 7º, incs. I e II, do Decreto Federal nº 6.017/07).

O consórcio público, que goza de personalidade jurídica de Direito Público, integrará a Administração Pública indireta de todos os entes da Federação consorciados (§1º do art. 6º da LCP), constituindo associação pública (art. 41, inc. IV, da Lei Federal nº 10.406/2002, Código Civil - C.C.). Esta associação pode ser considerada uma autarquia interfederativa, vez que, além de ser equiparada a uma autarquia, integra a Administração Pública indireta de todas as esferas de Governo consorciadas (art. 2º, inc. I, do Decreto Federal nº 6.017/07)<sup>17</sup>.

O consórcio público de Direito Privado se personificará na forma de associação civil sem fins lucrativos (art. 53 do C.C.), pessoa jurídica de Direito Privado<sup>18</sup>, que, porém, será regido por regime jurídico híbrido, isto é, será norteador, de um lado, por normas pri-

vatistas e, de outro, por regras publicistas, especialmente aquelas relativas à licitação, aos contratos administrativos, à prestação de contas e à admissão de pessoal (art. 7º, §1º, do Decreto nº 6.017/07).

Vale registrar que a instalação do consórcio público, seja de Direito Público seja de Direito Privado, está submetida a um processo administrativo e legislativo complexo e vagaroso, mas necessário para imprimir a devida segurança jurídica e institucional à relação a ser travada entre os entes políticos consorciados<sup>19</sup>. Este processo se inicia com a elaboração, subscrição e publicação do protocolo de intenções pelas unidades federadas consorciadas, que, em síntese, traz o escopo da modelagem e da competência do consórcio público, assim como as prerrogativas e os deveres dessas unidades federadas. Após a ratificação do protocolo de intenções pelos Legislativos respectivos, converte-se em contrato de consórcio público, que já serve para conferir a devida personalidade jurídica ao consórcio público de Direito Público. Indo mais adiante, deve-se promover a elaboração, subscrição e publicação do estatuto social, que se destina a detalhar o disposto no contrato de consórcio público. Este estatuto social deve ser registrado no órgão de registro civil competente para conferir a devida personalidade jurídica ao consórcio público de Direito Privado.

Finda a fase instalação do consórcio público com a obtenção da sua personalidade jurídica, este estará apto para desempenhar as suas prerrogativas e arcar com os seus deveres. Para tanto, carece dos recursos públicos necessários para arcar com as suas atribuições. Daí, o ente político consorciado deverá formalizar com o consórcio público o contrato de rateio, cuja modelagem e conteúdo tem sede no art. 8º, da LCP e art. 13, do Decreto Federal nº 6.017/2007, a fim de viabilizar a transferência de recursos públicos para fazer frente às despesas ordinárias relativas a material de escritório, pessoal, bens e etc., sem prejuízo de receber valores para implementar os serviços públicos e atividades correlatas sob sua responsabilidade.

Precede, porém, à formalização do contrato de rateio, a consignação da dotação orçamentária para fazer frente às despesas de custeio e, se for o caso, de capital do consórcio público nas leis orçamentárias do ente político consorciado, nos termos das diretrizes traçadas pela Portaria nº 72/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sob pena de exclusão desse ente político omissivo observado o devido processo legal, assim como de enquadramento da conduta do gestor público, que não o fizer, como ato de improbidade administrativa por lesar os cofres públicos (art. 10, inc. XV, da Lei Federal nº 8.492/1992, Lei de

Improbidade Administrativa – LIA). Esta é a regra. Excepcionalmente, se a unidade federada consorciada estiver sob regime de contingenciamento de despesa, deverá notificar, previamente, o consórcio público, que deverá se adequar a esta nova realidade (art. 14 e seu parágrafo único, do Decreto nº 6.107/2007)<sup>20</sup>.

Caso o consórcio público seja dotado de prerrogativa de prestar serviços públicos para os entes políticos consorciados em ambiente de gestão associada, deve-se firmar contrato de programa, dotado de natureza jurídica de concessão imprópria, cujas regras têm sede no art. 13, da LCP e nos arts. 30 a 35, do Decreto nº 6.017/2007, sendo dispensada a realização de prévio processo licitatório para tanto<sup>21</sup>.

### **Standards informadores da cooperação federativa**

Conforme visto anteriormente, diversas são as vias de cooperação federativa a serem adotadas pelos entes políticos para a realização de convergência de interesses em prol da superação de desafios comuns. Estas vias de cooperação federativa podem ser materializadas desde o emprego de instrumentos consensuais simplificados até os mais sofisticados, que permitirão conferir, em menor ou maior grau, a devida segurança jurídica e institucional na relação jurídica a ser tra-

vada entre os entes políticos integrantes desse ambiente de cooperação federativa.

Apesar dos diferentes tipos e conteúdos de densidade consensual dos instrumentos de cooperação federativa, todos possuem um ponto em comum. Antes da formalização de qualquer um desses instrumentos, deve-se aferir a real potencialidade da junção dos entes políticos em prol da consecução da convergência de interesses comuns; o que se dará mediante a adoção *standards* informadores da cooperação federativa, que constituem, em última análise, critérios objetivos dotados de características difusas que informam e, ao mesmo, conformam a escolha, a modelagem e a formalização da via de cooperação federativa a ser seguida, incrementando, portanto, o êxito da pretensão de associação dos entes políticos. Eis, alguns dos *standards* informadores da cooperação federativa, que podem, e devem ser empregados, de forma encadeada e sucessiva, em prol da consolidação desse ambiente de cooperação, a saber:

**Operacional** – O critério operacional tem por objetivo levantar e avaliar os aspectos logísticos, técnico-operacionais, sociais, políticos, ambientais, hídricos, econômicos, financeiros, orçamentários, jurídicos, institucionais etc. caracterizadores dos entes políticos, buscando, por conseguinte, propor e justifi-

car, de fato, a potencialidade da aproximação das unidades federadas com vista à conformação de interesses comuns em sede do ambiente de cooperação.

**Fomento** – O critério do fomento avalia e propõe o reforço das ações, dos projetos, dos programas e das estratégias administrativas, jurídicas, institucionais e políticas que estimulam a busca da via da cooperação federativa, assim como procura identificar e recomendar a supressão dos entraves que impeçam, de plano, a adoção de qualquer via dessa cooperação pelos entes políticos.

**Experiência Cooperada** – O critério da experiência cooperada procura reforçar, animar a consciência de cooperação entre os gestores públicos para facilitar o desenrolar do processo de materialização do ambiente de cooperação federativa entre os entes políticos; o que, em regra, dar-se-á mediante o estímulo e/ou, se já houver, aprimoramento de experiência de cooperação federativa vivenciada pelos entes políticos envolvidos nesse novo processo de cooperação.

**Articulação** – O critério de articulação busca imprimir, de forma consensual e coerente, uma adequada relação institucional e política tanto interna quanto externa em cada um dos entes políticos, a fim de não ocasionar entraves no processo de materialização da cooperação

federativa e, mais do que isso, possibilitar a devida interlocução entre esses entes.

**Decisório** – O critério decisório traz a motivação técnica que subsidiará a decisão técnico-política em prol da escolha, da modelagem e da formalização da via adequada de cooperação federativa pelos entes políticos, podendo indicar a implementação e/ou o aperfeiçoamento técnico, jurídico, institucional e administrativo de um ou de todos esses entes políticos, assim como a alocação dos recursos financeiros em prol da materialização dessa cooperação.

### **Escala institucional de cooperação federativa: aplicação na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos**

A escala institucional de cooperação federativa tem o condão de aferir, demonstrar e justificar, dentre os tipos simplificados de cooperação até os mais sofisticados, aquele que se mostra não só adequado para os entes políticos em prol da convergência de interesses para a superação de desafios encontrados na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos como também capaz de assegurar a devida segurança jurídica e institucional para o sistema de resíduos sólidos em ambiente de cooperação. Senão, vejamos.

Os entes políticos, observados os *standards* de cooperação federativa, com respaldo no art. 116, da LLCA, poderão firmar convênio comum para garantir o intercâmbio de cooperação técnica, material e financeira em prol da consecução de determinada atividade de caráter eminente administrativo.

A título de exemplo, destaque-se que o Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do *Programa Pacto pelo Saneamento*, na vertente do *Subprograma Lixão Zero*, busca firmar convênio comum com os *Municípios fluminenses para executar o Programa Compra do Lixo Tratado*, em que o Estado promove a transferência, de forma temporária, de recursos públicos no valor estimado de R\$ 20,00 por tonelada de resíduos sólidos urbanos para os Municípios que derem destinação final ambiental adequada a esses resíduos em aterro sanitário licenciado. Dessa forma, confere-se tratamento e destinação final ambientalmente adequada aos resíduos sólidos dos Municípios fluminenses, sem prejuízo de estes desempenharem outras atividades correlatas em prol do aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento desses resíduos<sup>22</sup>.

Todavia, o convênio comum, como tem natureza jurídica de mero pacto administrativo, pode ser facilmente desfeito sem nenhuma indenização e/ou penalização por parte de quem o denun-

cia. Daí, a sua característica de forma de cooperação federativa mais simplificada, que, em tese, não é dotado da devida segurança jurídica e institucional em prol da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos.

Indo mais adiante, o Estado-membro – e somente ele, ao buscar a via da cooperação federativa coordenada de cunho forçado, por meio de lei complementar estadual, poderá criar, no exercício de sua competência procedimental, um aglomerado urbano, uma microrregião ou uma região metropolitana. Para tanto, o processo de criação e de funcionamento dessas instâncias de planejamento regionais deve levar em consideração a participação articulada e efetiva de todos os Municípios da região, respeitando-se, assim, a autonomia política constitucionalmente assegura a eles sem a prevalência de potencial soberania decisória do Estado e/ou do Município-polo.

Repita-se que a criação de região metropolitana, de aglomerado urbano e de microrregião poderá acarretar na constituição de órgão administrativo estadual de planejamento estratégico, que, porém, é desprovido de personalidade jurídica para exercer prerrogativas e assumir deveres em nome próprio. Consequentemente, a materialização das diretrizes de planejamento emanadas do órgão estadual referido pode,

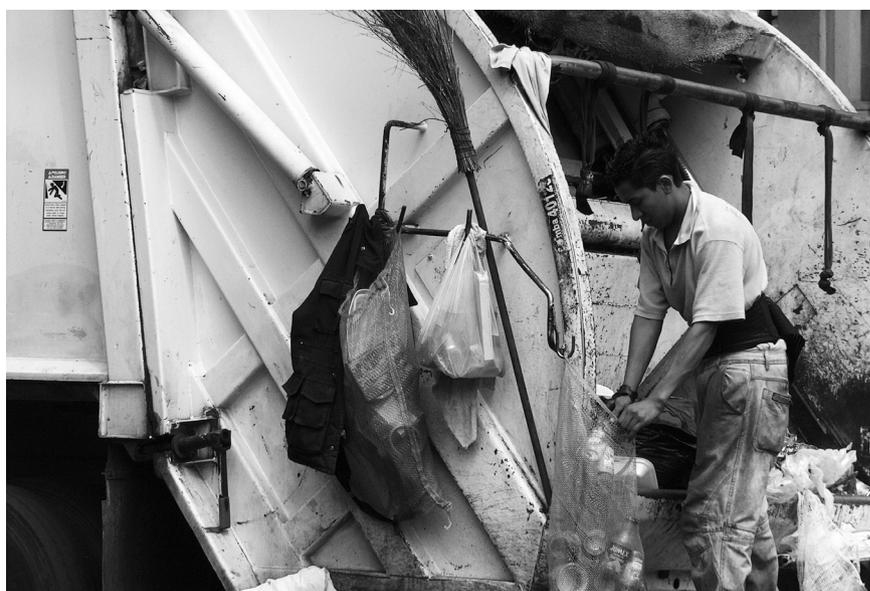
e deve ser executada por entidade da Administração Pública indireta estadual ou, se houver a devida delegação, da Administração Pública indireta municipal.

Vale registrar, a título de exemplo, que o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), em sede da coordenação das ações de planejamento da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) criada pelo Estado do Espírito Santo, delegou ao Instituto Jones dos Santos Neto (INJS), autarquia estadual, competência para contratar consultoria para realização do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDRS/RMGV), cuja execução coube ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 2010<sup>23</sup>.

Apesar do contorno jurídico da região metropoli-

tana, da microrregião e do aglomerado urbano, parece que representa forma de cooperação federativa ainda em processo de sofisticação, pois, além de carecer de integração por entidade da Administração Pública indireta para executar as diretrizes de planejamento, não detém a devida abertura democrática que permita a mera adesão voluntária dos Municípios. Dessa forma, é possível afirmar que, em tese, pode vir a sofrer abalos em seu aspecto institucional, especialmente quando não houver o respeito à autonomia municipal, prevalecendo a soberania decisória do Estado-membro.

Na busca de um nível maior de consensualidade e de articulação federada pela via da voluntariedade, os entes políticos, com respaldo nos *standards* informadores de cooperação federativa, podem firmar convênio de cooperação para concreti-



A gestão associada constitui forma de cooperação federativa, que busca implementar, pela via da consensualidade, as atividades de gestão dos serviços públicos

zar a gestão associada dos serviços de resíduo sólidos, sendo acompanhada ou não da transferência, total ou parcial, de encargos, serviços administrativos, pessoal ou bens atinentes a esses serviços públicos. Para tanto, o convênio de cooperação deverá ser disciplinado por lei ou, pelo menos, objeto de ratificação pelos Legislativos dos entes políticos envolvidos no ambiente de gestão associada.

Ressalte-se, a título de exemplo, que o Estado de São Paulo e o Município de São João da Boa Vista, com a interveniência da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), discutiam, até recentemente, a formalização de convênio de cooperação para promover a gestão associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos, cuja prestação caberia à Sabesp, enquanto a regulação e a fiscalização desses serviços ficariam a cargo da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps)<sup>24</sup>.

Não obstante, o convênio de cooperação, como também detém natureza jurídica de pacto administrativo, da mesma forma pode vir a ser desfeito sem qualquer indenização e/ou penalização a ser arcada pelo ente políticos denunciante, sem contar que pende sobre a determinação de ratificação legal do convênio de cooperação uma pecha de inconstitucionalidade,

que só se mantém intacta pela sua presunção de constitucionalidade que pode ser afastada pelo Judiciário, se vier a ser demandado. Daí, o convênio de cooperação pode até empregar uma densidade democrática e consensual à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos com a participação voluntária dos entes políticos, mas, ainda assim, carece da devida segurança jurídica para que possa ser implementado.

Conforme já exposto, a contratação de consórcio público, seja de Direito Público seja de Direito Privado, é uma forma de cooperação federativa de cunho voluntariado, que viabiliza a concretização da gestão associada dos serviços de resíduos sólidos, acompanhada da possibilidade de haver ou não a transferência de competências inerentes a esses serviços entre os entes políticos consorciados. O consorciamento, que passa por um rito complexo e rígido de instalação e de operação, enseja a formação de uma nova pessoa jurídica, associação pública ou associação civil sem fins lucrativos, que poderá, em nome próprio, desempenhar prerrogativas e assumir deveres. Mais do que isso, não se admite que o ente político consorciado se retire do ambiente de gestão associada, sem, antes, arcar com as suas responsabilidades financeiras de cunho indenizatório perante os demais entes políticos consorciados e o próprio consórcio.

Destaque-se, a título de exemplo, que o Estado do Acre, por intermédio da Secretaria do Estado do Meio Ambiente (Sema), em sede do Plano do Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Acre (PEGIRS/AC), ofertou o apoio técnico e jurídico em prol da remodelagem institucional do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (Condiac), que foi concebido como consórcio público sem o atendimento das regras legais da LCP e do Decreto Federal nº 6.017/2007, sendo necessário, então, convertê-lo em consórcio público de Direito Público nos termos desses diplomas legais com enfoque na gestão associada de resíduos sólidos, a fim de que pudesse não só acessar recursos públicos para implementar as ações, os programas e outras atividades no setor de resíduos, mas também aprimorar a gestão e o gerenciamento desses resíduos<sup>25</sup>.

Assim sendo, é possível afirmar, não sem livre de críticas, que o consórcio público é dotado de uma consistência institucional, que confere perenidade às relações travadas entre os entes políticos consorciados. Conseqüentemente, o consorciamento pode ser entendido como uma forma de cooperação federativa sofisticada, que atinge o chamado ponto ótimo da escala institucional. Isso se explica porque, além de respeitar a autonomia dos

entes políticos que buscam voluntariamente a gestão associada para a convergência de seus interesses em prol da superação de desafios comuns, enseja a formação de uma nova pessoa jurídica, que pode materializar, de per si, a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, sendo possível o seu desfazimento, desde que condicionando ao pagamento prévio das indenizações cabíveis para não afetar a sustentabilidade financeira do sistema de resíduos sólidos.

Em suma, percebe-se que a escala de cooperação federativa revela e hierarquiza os tipos de cooperação federativa que podem ser utilizados, de forma progressiva e não linear, em conformidade com a realidade fática, indo da simplificada até a mais sofisticada, em prol da adequada conformação da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos, levando-se em consideração, ainda, os *standards* informadores da cooperação federativa. Com isso, imprime-se a devida segurança jurídica e institucional à relação travada entre os entes políticos, que tem por objeto a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos.

## Conclusão

Diante de todo o exposto, resta claro que a CRFB/1988 contribui, e muito, para o processo de (re)construção do federalismo brasileiro, tendo estabelecido valores, princí-

pios e regras em prol da abertura democrática e da atuação cooperada dos entes políticos, assim como instituído meios e instrumentos para a consecução dessa cooperação. Ainda assim, há muito a fazer em prol da articulação dos entes políticos para a convergência de interesses comuns para a superação dos desafios postos na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos.

Nesse sentido, é possível afirmar, não sem livre de críticas, que o desenvolvimento e a aplicação da tese da *Escala Institucional de Cooperação Federativa* tem o condão de conferir segurança jurídica e institucional para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, vez que possibilita revelar e hierarquizar os principais instrumentos de cooperação federativa, que podem ser empregados em escalas institucionais apropriadas segundo critérios técnicos objetivos, designados, aqui, de *standards* informadores de cooperação federativa, de forma progressiva e não linear, desde aqueles instrumentos simplificados até os mais sofisticados.

A partir da aplicação da escala institucional de cooperação federativa para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, resta claro que o consórcio público pode ser entendido como uma forma de cooperação federativa sofisticada, que atinge o chamado ponto ótimo da escala institucional, vez que não somente respeita a au-

tonomia dos entes políticos, que buscam voluntariamente a gestão associada para a superação dos desafios no setor de resíduos sólidos, como enseja a constituição de autarquia interfederativa que pode desempenhar, de per si, a consecução das atividades dessa gestão de resíduos.

O convênio comum, a regionalização, que, repita-se, desdobra-se na região metropolitana, na microrregião e no aglomerado urbano, e o convênio de cooperação são instrumentos importantes no processo de articulação dos entes políticos para realizar a gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos. Todavia, o convênio comum representa pacto administrativo, que pode ser desfeito sem nenhuma indenização e/ou penalização pela parte denunciante. A regionalização, que, repita-se, desdobra-se na região metropolitana, na microrregião e no aglomerado urbano, constitui esfera de planejamento estratégico imposta pelo Estado-membro que acarreta a formação de órgão administrativo desprovido de personalidade jurídica, sendo necessário, assim, que as suas diretrizes de planejamento sejam implementadas por entidade da Administração Pública indireta estadual ou, se houver a devida delegação, da Administração Pública indireta municipal. O convênio de cooperação também representa pacto administrativo, que, por isso, pode ser desfeito

sem qualquer indenização e/ou penalização pelo denunciante, sem contar pendente sobre a exigência de ratificação legal do convênio de cooperação uma pecha de inconstitucionalidade formal.

Outrossim, o convênio comum constitui forma simpli-

ficada de cooperação federativa, enquanto a regionalização e o convênio de cooperação representam instrumentos de cooperação federativa em processo de sofisticação. Logo, estes instrumentos não chegam a conferir, de forma plena, a devida segurança jurídica e institucional, assim

como a abertura democrática em prol do aperfeiçoamento da gestão e do gerenciamento de resíduos em ambiente de cooperação federativa; o que não se pode dizer o mesmo sobre o consorciamento, repita-se.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES DE CONSULTA

- ARAUJO, Marcos Paulo Marques. "Adoção da Gestão Associada para a Prestação da Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos à Luz da Lei nº 11.445/07, Lei de Saneamento Básico - LSB". Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 6, nº 35, p. 40/54, set./out. de 2007.
- ARAUJO, Marcos Paulo Marques. "Contratação de Consórcios Públicos Intermunicipais pela Lei nº 11.107/05, Lei de Consórcios Públicos para a Gestão Associada de Serviço Público (artigo)". Rio de Janeiro: IBAM, junho de 2006. Disponível em: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br).
- BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 2077/BA – Rel. Min. Ilmar Galvão – "Serviços de Água e Saneamento Básico" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – ADI 1865 MC/SC – Relator Ministro Carlos Velloso – ac. un. - j. em 04.02.1999 – publicado no DJU de 12.03.1999, p. 00002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 213 p.
- DANTAS, Caroline Bastos e MACHADO, Gustavo Gomes. "Constituição de Consórcios Públicos e Implicações da Lei nº 11.1015/2005 nas Associações Intermunicipais Anteriores". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.165/192.
- GLÓRIA, Deborah Fialho. "Consórcio Público e seu Orçamento". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 283/297.
- JUSTEN FILHO. Parecer sobre proposta legislativa de criação de consórcios públicos. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/revista/Rev\\_72/Pareceres/consorcio\\_MarcalJustenFilho.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf)
- NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coelli. "O Federalismo Brasileiro e a Lógica Cooperativa-Competitiva". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coordenadoras). In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31/56.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. "Os Consórcios Públicos da Lei n.11.107/2005 e suas Polêmicas: Crônica de uma Morte Anunciada?". In: Marcos Jurueña Villela Souto (coordenador). Direito Administrativo; Estudos em Homenagem a Francisco Mauro Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 129/153.

## NOTAS

- 1 A referência à "política do café com leite" tem relação com o exercício partido e concentrado do poder político, durante o período da República Velha, entre São Paulo e Minas Gerais, anulando a participação dos demais Estados-membros. Para um aprofundamento do assunto sob o ponto de vista da cooperação federativa, ver: NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coelli. "O Federalismo Brasileiro e a Lógica Cooperativa-Competitiva". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coordenadoras). In: Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31/56.
- 2 Nesse mesmo sentido, vale conferir: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 5.
- 3 José dos Santos Carvalho Filho também entende que o convênio comum tem a finalidade de formalizar, apenas e tão-somente, atividades de cunho eminentemente administrativo, diferenciando-se, assim, do convênio de cooperação que é voltado para gestão de serviços públicos; o que será objeto de estudo adiante. Nesse sentido, ver: Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 157/158.
- 4 A título de exemplo, vale conferir: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno – ADI 1865 MC/SC – Relator Ministro Carlos Velloso – ac. un. - j. em 04.02.1999 – publicado no DJU de 12.03.1999, p. 00002.
- 5 Trecho extraído do voto do Min. Nelson Jobim, do E. STF, aposentado, em sede da ADI nº 1842/RJ, p.26/29. Ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- 6 BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).
- 7 BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- 8 BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).
- 9 BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).
- 10 BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).
- 11 Nesse mesmo sentido é a posição do Min. Gilmar Mendes, do STF, em sede da ADI nº 1842/RJ. Ver: BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Plenário – ADI nº 1842/RJ – Rel. Min. Maurício Corrêa – "Estado Membro: Criação de Região Metropolitana" (Título) - Informativo do STF nº 500 – 31 de março a 4 de abril de 2008 – Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- 12 Para um exame da instalação da gestão associada por meio de convênio de cooperação com vista à prestação dos serviços de resíduos sólidos formalizada mediante contrato de programa, vale conferir: ARAUJO, Marcos Paulo Marques. "Adoção da Gestão Associada para a Prestação da Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos à Luz da Lei nº 11.445/07, Lei de Saneamento Básico - LSB". Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 6, nº 35, p. 40/54, set./out. de 2007.
- 13 A determinação da ratificação legal do convênio de cooperação prevista no Decreto Federal nº 6.017/2007 pode ser passível de contestação por pecha de inconstitucionalidade formal, pois o E. STF, antes do advento da LCP e do Decreto Federal nº 6.017/2007, já entendia que os pactos administrativos não se submetiam à autorização do Poder Legislativo. No mesmo viés, vale conferir: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. "Os Consórcios Públicos da Lei nº 11.107/2005 e suas Polêmicas: Crônica de uma Morte Anunciada?". In: Marcos Jurueña Villela Souto (coordenador). Direito Administrativo; Estudos em Homenagem a Francisco Mauro Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.132
- 14 Nesse mesmo sentido, vale conferir: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.157/158.
- 15 Para uma análise da figura jurídica do consórcio público segundo a LCP, ver: ARAUJO, Marcos Paulo Marques. "Contratação de Consórcios Públicos Intermunicipais pela Lei nº 11.107/05, Lei de Consórcios Públicos para a Gestão Associada de Serviço Público (artigo)". Rio de Janeiro: IBAM, junho de 2006. Disponível em: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br).
- 16 Neste sentido, ver: JUSTEN FILHO. Parecer sobre proposta legislativa de criação de consórcios públicos. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/revista/Rev\\_72/Pareceres/consorcio\\_MarcalJustenFilho.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf)
- 17 JUSTEN FILHO. Parecer sobre proposta legislativa de criação de consórcios públicos. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/revista/Rev\\_72/Pareceres/consorcio\\_MarcalJustenFilho.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf).
- 18 Apesar da omissão da LCP e do Decreto Federal nº 6.017/2007, o consórcio público de Direito Privado também integra a estrutura administrativa do ente político consorciado, estando, assim, vinculada às entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, no caso, a Administração Pública indireta. No mesmo sentido, ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.39/40.
- 19 Para um exame detalhado do processo de instalação do consórcio público, ver: DANTAS, Caroline Bastos e MACHADO, Gustavo Gomes. "Constituição de Consórcios Públicos e Implicações da

Lei nº 11.1015/2005 nas Associações Intermunicipais Anteriores". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.p 165/185.

20 No tocante aos aspectos financeiros e orçamentários pertinentes ao consorciamento, inclusive a transferência de recursos públicos mediante contrato de rateio, vale conferir: GLÓRIA, Deborah Fialho. "Consórcio Público e seu Orçamento". In: PIRES, Maria Coelli e BARBOSA, Maria Eliza Braz (coord.). In: *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.p 283/297.

21 A respeito da natureza jurídica, objeto e modelagem do contrato de programa com vista à prestação de serviço público pelo consórcio público, vale conferir: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. "Os Consórcios Públicos da Lei n.11.107/2005 e suas Polêmicas: Crônica de uma Morte Anunciada?". In: Marcos Juruena Villela Souto (coordenador). *Direito Administrativo; Estudos em Homagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 145/147.

22 Para mais informações sobre o Programa Compra do Lixo Tratado, ver: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=926885>

23 A Integra do PDRS/RMGV pode ser obtida, diretamente, no sítio eletrônico do INSJ. Disponível em [http://www.ijns.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=564&Itemid=363#](http://www.ijns.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=564&Itemid=363#)

24 Ver: <http://www.vivasaojooa.org/2011/07/11/projeto-de-aterro-sanitario-enviado-pela-sabesp/>

25 A respeito do Condiac, ver: <http://condiac.blogspot.com.br/>

## RESUMEN

### Cooperación institucional en la Escala Federal para el Manejo y Gestión de Residuos Sólidos

En este artículo, después de discutir la evolución del federalismo brasileño bajo la actual apertura democrática y la acción cooperativa, y propone presenta escalas cooperación institucional federal. Estos, a partir de la cooperación estándares tal, revelar y dar prioridad a los instrumentos de cooperación que se pueden aplicar en forma progresiva y no lineal, ya que los simplificada a los más sofisticados, establecer sistemas legales e institucionales para los residuos sólidos, de acuerdo la realidad objetiva.

**Palabras-clave:** Federalismo. Federal Cooperación. Residuos Sólidos.

## ABSTRACT

### Scale Institutional Cooperation in Federal Management and Solid Waste Management

This article, after presenting the evolution of Brazilian federation due to the current democratic openness and cooperative acting, presents and proposes federative cooperation's institutional scales. These, according to standards, reveal and hierarchize that some of these instruments can be applied in a progressive way, from simpler instruments to the most sophisticated ones, in order to enable legal and institutional security for the solid waste system.

**Key words:** Federalism. Federal Cooperation. Solid Waste.

# A Lei Complementar nº 140 que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos e seus reflexos para o Município em matéria ambiental

**Fabiani Oliveira de Medeiros** – Advogada. Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Consultora Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – fomedeiros@hotmail.com

## RESUMO

A recente Lei Complementar nº 140/2011, de 08 de dezembro de 2011, tem a função de fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente. A lei regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal que trata da repartição de competência comum entre os entes federativos. A maioria de suas normas busca harmonizar as políticas e as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação, prática tão comum quando se trata do exercício da competência comum.

O presente artigo se limitará a enfatizar alguns pontos de maior relevância para os municípios abordados na nova lei. Para tanto, o artigo foi dividido em três temas centrais: o licenciamento ambiental, a atuação supletiva e subsidiária e a competência para licenciar e sancionar.

Palavras-chave: Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Ações administrativas. Federalismo. Direito ambiental.

## Introdução

Depois de muito tempo de espera e de expectativa, finalmente é editada a Lei Complementar nº 140/2011. Sua função é fixar normas 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.

A lei visa dar concretude ao comando do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal que trata da repartição de competência comum dos entes federativos<sup>1</sup>. Nas palavras de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, competência comum é uma competência administrativa, consubstanciada na outorga à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de poder atuar, paralelamente, sobre as respectivas matérias. Os autores observam que as matérias contempladas pela competência comum são tipicamente de interesse da

coletividade – os chamados *interesses difusos* –, razão pela qual se justifica a atuação comum de todos os entes da Federação.<sup>2</sup>

Se a importância dos interesses tutelados justifica uma atuação comum de vários atores, o errôneo entendimento acerca da extensão dessa forma de atuação pode acarretar problemas de sobreposição, como destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“Se, por um lado, pode-se destacar o cuidado sistemático em cercar um interesse relevante de toda

sorte de competências, voltadas a seu atendimento, como é exatamente o caso que nos ocupa, da competência para o trato legislativo e administrativo da matéria ambiental, por outro lado fácil é constatar-se que esse cuidado acaba conduzindo a cumulações, superposições, contradições e conflitos, que suscitam, paralelamente ao problema substantivo, não raro, intrincados problemas formais de definição de competência.”<sup>3</sup>

Ainda que estejamos tratando de competência administrativa, material, e não legislativa, o rol das ações referidas nos incisos do art. 23 exigem lei para adquirir plena eficácia. Em razão do princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública a obrigação de agir somente de acordo com o autorizado em lei, nos termos das leis de cada ente federativo se dará a atuação administrativa em cada um dos assuntos tratados nos incisos do art. 23. Mas essa atuação, para não ser considerada inconstitucional, deverá pautar-se pelas competências privativas estabelecidas na própria Magna Carta. Por isso, ainda que o Município tenha a incumbência de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, deverá pautar-se no disposto no inciso I do art. 30, limitando-se aos assuntos de interesse local.

Traçadas essas linhas gerais, passaremos a assinalar

alguns pontos de maior relevância para os municípios abordados na nova lei, tendo sempre como orientação seus objetivos fundamentais, descritos nos incisos do art. 3<sup>o</sup><sup>4</sup>.

## **O licenciamento municipal**

Antes da LC 140/11, a previsão normativa que fazia referência expressa ao licenciamento ambiental municipal era o art. 6<sup>o</sup> da Resolução Conama n<sup>o</sup> 237/1997.

Durante muitos anos, a referida norma do Conama foi taxada de inconstitucional por ter alargando o elenco de pessoas referidas na Lei n<sup>o</sup> 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei repartia somente entre o Ibama e os órgãos estaduais a competência para realizar o licenciamento ambiental, segundo os interesses nacional ou regional, sem abrir espaço para a atuação municipal mesmo quando o impacto fosse estritamente local.

De outro lado, estavam os que defendiam a competência municipal para o licenciamento decorrente diretamente da Constituição. A Resolução Conama 237/1997 havia apenas traduzido esta permissão constitucional. Nesse sentido, destaca-se Hamilton Alonso Jr, citado por Edis Milaré:

“merece elogios o Conama, pois compatibilizou o

sistema de competência nos licenciamentos aos ditames da Carta Magna, dando competência implementadora a quem constitucionalmente a tem, possibilitando, outrossim, que o ente federativo diretamente atingido dentro do raio de influência do dano ambiental (potencial ou concreto) ocupe-se com a questão que lhe diz de perto.”<sup>5</sup>

E acrescenta, em harmonia com os objetivos propagados pela nova lei complementar:

“apesar de não manter sempre o critério da preponderância do interesse vinculado à influência direta do impacto ambiental, a regulamentação da competência para licenciar, estabelecida pela Resolução 237/1997, tem o mérito de tentar evitar a duplicidade de procedimentos e eventuais conflitos no licenciamento, bem como a transferência da obrigação de um federativo para o outro.”<sup>6</sup>

Sem nos aprofundarmos na polêmica divergência, desta vez foi uma lei complementar que veio espantar as dúvidas ainda existentes sobre a possibilidade de o Município realizar licenciamento ambiental. E assim dispõe a Lei Complementar n<sup>o</sup> 140/2011:

“Art. 90 São ações administrativas dos Municípios:

*Omissis...*

XIV - observadas as atribuições dos demais entes fe-

derativos previstas nesta Lei Complementar, **promover o licenciamento ambiental** das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)."

Reforçando a tese, a Lei Complementar nº 140/2011 também alterou a redação do *caput* do art. 10 da Lei nº 6.938/81 que passou a ser a seguinte:

"Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental."

Como se denota, a restrição quanto ao licenciamento poder ser feito somente pelo Ibama ou pelos órgãos estaduais deixou de existir.

Entretanto, apesar da inoção, a lei incorreu numa inconstitucionalidade ao prescrever que um órgão es-

tadual irá definir o que vem ou não a representar um interesse local. Tal reserva agride gravemente o regime federativo insculpido no art. 18 da Constituição Federal. Nesse sentido, cabe citarmos as sábias palavras de Toshio Mukai:

"Nenhuma norma federal ou estadual pode obrigar o Município a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, porque não pode haver, como já o dissemos várias vezes, hierarquia administrativa (como previa Sisnama, em boa hora abandonado por esta lei) entre os entes federativos, eis que isso viola regime federativo previsto no art. 18 da CF, que coloca os entes em pé de igualdade pela autonomia que aquela disposição concede a cada um deles."

Acertadamente, no inciso XIII do art. 9º, a lei manteve uma lógica, ao prescrever que se a atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, foi cometida ao Município a ele caberá exercer o controle e fiscalizar tais atividades e empreendimentos. Esta norma está diretamente relacionada ao *caput* do art. 17, do qual trataremos mais adiante.

Ainda sobre o licenciamento, cabe citar dois grupos de normas relacionadas à supressão de vegetação, que também alargaram a competência ambiental dos Municípios. Trata-se das alíneas "a" e "b" do inciso XV do art. 9º e do *caput* e §2º do art. 13.

O art. 9º assegura aos Municípios a competência para aprovar a supressão e o manejo de vegetação e o §2º do art. 13 prescreve que a supressão de vegetação decorrente de licenciamento ambiental é autorizada pelo ente federativo licenciador. Com isso, a lei pretendeu centralizar em um único órgão ambiental as competências para realizar o licenciamento ambiental e conceder a autorização específica para autorizar um desmatamento, conferindo eficiência e economia de recursos.

Quanto à supressão de vegetação, cabe ainda destacar o art. 19 da lei, segundo o qual o manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas na LC 140/2011 dar-se-ão nos termos da legislação em vigor. A regra conduz ao entendimento de que se a supressão abranger vegetações protegidas por leis específicas, tais como as áreas de preservação permanente tuteladas pelo Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e a vegetação de Mata Atlântica, tutelada pela Lei nº 11.426/2006, essas leis continuarão a disciplinar os termos da autorização a ser concedida. Reforçando esta tese, encontra-se o art. 11 da LC nº 140/2011.

Diferentemente da supressão de vegetação, para a qual a lei disciplinou que a autorização, dentro do licenciamento, deverá ser concedida pelo órgão licenciador, o mesmo

“ De fato, somente com o tempo, e com a efetiva aplicação de seus preceitos, os conflitos de atribuições serão evitados e a atuação administrativa eficiente garantirá a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais ”

não ocorreu para o caso do manejo de fauna. Daí duas interpretações se colocam. Ou a lei foi omissa neste sentido, e aí aplicamos o mesmo entendimento adotado para a supressão de vegetação, o que julgamos não ser a melhor interpretação, pois quando a lei complementar pretendeu atrair para o licenciamento toda e qualquer autorização ambiental o fez de forma expressa ou, nesse caso, poderia haver dentro do procedimento do licenciamento ambiental realizado pelo Município, por exemplo, a concessão de uma autorização para manejo de fauna concedida pelo órgão ambiental estadual ou federal.

De qualquer forma, com relação ao manejo de fauna, a lei reservou a atuação somente à União (art. 7º, XX) e aos Estados. A competência da União é mais genérica e a do Estado se limita a emitir autorizações quando se tratar de criadouros e pesquisa científica. Com isso podemos concluir que o Município não foi contemplado para realizar ações que envolvam o manejo de fauna.

### **A atuação supletiva e subsidiária**

O art. 2º apresenta várias definições e dentre elas duas causam surpresa por não encontrarem respaldo na Constituição Federal<sup>8</sup>.

O inciso II conceitua a atuação supletiva como a ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar. As hipóteses referidas estão dispostas no art. 15, por meio da qual a lei parece ter estabelecido uma forma de atuação supletiva com base num critério de hierarquia administrativa o que não se justifica quando estamos tratando de repartição de competência comum num Estado onde os entes federados são autônomos entre si.

Além dessas dúvidas, o conceito de órgão ambiental capacitado é totalmente subjetivo, o que traz insegurança ao empreendedor que ao iniciar o processo de licenciamento desconhece tal realidade fática.

Admitindo, com temperamentos a competência supletiva, Edis Milaré destaca que se em casos bem definidos na lei, surgir a necessidade de um determinado ente federativo se substituir ao originalmente detentor das atribuições, a competência supletiva não significará competência corretiva e sua incidência ocorrerá sempre de acordo com o estabelecido na lei e não quando houver atuação viciada ou irregular de outros órgãos federativos competentes. Citando decisão proferida por Julio Schattschneider, juiz federal, nos autos da sentença proferida em 28.07.2008 nos autos da ação 2003.72.00.01.013209-0/SC, o autor destaca:

“Ao que parece, nenhum órgão de qualquer ente federativo pode se arvorar de corregedor de seus congêneres, posto que tal não é função sua. Assim, os vícios porventura existentes devem ser sanados pelo próprio órgão do qual emanou. Qualquer interferência de outro órgão significaria atuação contra legem, afrontando o princípio da legalidade que rege toda a

atividade administrativa. Afinal, “se um pudesse declarar a nulidade do ato praticado pelo outro, então este poderia declarar a nulidade do ato praticado pelo primeiro e que declarou a nulidade do seu, dando início a uma espiral sem fim e com consequências catastróficas – tudo com fundamento na preservação do meio ambiente.”<sup>9</sup>

Portanto, da forma como estabelecida, a regra fere o regime federativo, proclamada no art. 18 da Constituição Federal.

Diferentemente da atuação supletiva, a subsidiária surge quando o ente federativo originalmente detentor das atribuições decorrentes de sua competência comum solicita o auxílio de outro ente federativo, conforme preceitua o inciso III do art. 2º da LC 140/2011.

Os termos dessa atuação subsidiária deverão estar consubstanciados nos instrumentos de cooperação referidos nos incisos I e II do art. 40 da LC 140/2011, quais sejam, os consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares.

### Competência para licenciar e sancionar

Sem dúvida, um dos maiores elogios que podem ser feitos à lei fica por conta do fato de ter facilitado a gestão ambiental, ao conferir a um único órgão o poder de licenciar e de aplicar sanções por descumprimento à legislação ambiental. Ao proclamar tal regra, a lei evita a sobreposição de ações, promove eficiência na proteção do meio ambiente e confere maior segurança jurídica além de

proteger o pacto federativo, insculpido nos arts. 1º e 18 e a separação de poderes com sede no art. 2º, todos da Constituição Federal.

Apesar da clareza da norma estatuída no *caput* do art. 17, seu §3º apresenta redação confusa que aparentemente parece confrontar com a regra do *caput*, pois não impede o exercício pelos demais entes federativos da atribuição comum de fiscalização.

A princípio, poderia ser defendido que a lei busca respeitar a autonomia administrativa dos entes federativos, pois segundo o inciso VI do art. 23 da CF/88 é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Entretanto, o uso da palavra “prevalecendo”, constante do §3º do art. 17, indica que o ente federativo diverso daquele responsável pelo licenciamento ou autorização pode efetuar a lavratura de um auto de infração.

A norma é bastante confusa e dá origem a várias interpretações. No caso, tanto poderia ser defendido que o auto de infração lavrado pelo órgão não responsável pelo licenciamento ou autorização somente prevalecerá se o responsável se mantiver omissivo ou o órgão (não competente) poderia, no máximo, notificar do descumprimento ao empreendedor e comunicar ime-



A competência da União é mais genérica e a do Estado se limita a emitir autorizações quando se tratar de criadouros e pesquisa científica

diatamente ao órgão competente para que este adote as providências cabíveis, na forma do §2º do art. 17.

Mas a situação regulada pelo §2º do art. 17 parece amoldar-se a uma situação emergencial a exigir apenas uma ação rápida e cautelar. Assim, diante de uma grave situação de degradação ambiental, se o Município for o primeiro a ter conhecimento do fato, e dispuser de meios técnicos para minorar seus efeitos, poderá e deverá atuar praticando atos materiais para evitar seu agravamento, mas não poderá emitir auto de infração ambiental ou impor nenhuma penalidade administrativa, pois isso é tarefa do órgão licenciador.

De qualquer forma, é de questionável eficácia a determinação para a prática

de qualquer ato por parte do ente incompetente para sancionar, porque de acordo com a lei serão nulos os autos de infração ambiental lavrados por órgão que não detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, na forma do *caput* do art. 17.

## Conclusão

O presente artigo teve por objetivo apenas pontuar algumas das principais novidades trazidas pela Lei Complementar nº 140, diretamente aplicáveis aos Municípios, que teve sua autonomia federativa reforçada.

A lei não resolve todos os problemas que ainda serão enfrentados pelos entes federativos até serem atingidos de forma minimamente

satisfatória seus objetivos fundamentais consistentes na proteção, na defesa e na conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, através de uma gestão descentralizada, democrática e eficiente, que garanta o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

De fato, somente com o tempo, e com a efetiva aplicação de seus preceitos, os conflitos de atribuições serão evitados e a atuação administrativa eficiente garantirá a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES DE CONSULTA

- MILARE, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do Município em matéria ambiental. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, nº 44, 1992.
- MUKAI, Toshio. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*. Belo Horizonte, ano 10, n.60, nov. / dez.
- PAULO, Vicente Paulo e ALEXANDRINO. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2001.
- VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. v. 10. São Paulo: RT, 1998.

## NOTAS

- 1 Sem descermos à análise da classificação das competências, o que não é o propósito do presente artigo, cabe no momento apenas destacar que em razão de nossa Constituição ter adotado uma forma federativa de Estado, no qual diversos entes políticos atuam ora conjuntamente, ora separadamente, faz-se necessário dividir as atuações para evitar, sempre que possível, problemas com relação às atribuições de cada um. Uma básica, porém importante, classificação das competências é a referente à competência legislativa (para editar leis e outras normas) e competência administrativa (para adotar atos concretos para a satisfação do interesse público).
- A competência comum, à qual nos referiremos em várias passagens deste artigo, é uma espécie de competência administrativa. Sobre a repartição de competências constitucionais relacionadas ao meio ambiente, destaca-se: VITTA, Heraldo Garcia. *Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente*. *Revista de Direito Ambiental*. v. 10. São Paulo: RT, 1998.
- 2 *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2001, p. 350.
- 3 A competência legislativa e executiva do Município em matéria ambiental. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, nº 44, 1992, p. 88-105.
- 4 Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.
- 5 *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 527.
- 6 Cf. MILARÉ, Edis. *Op. cit.*, p. 527.
- 7 A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*. Belo Horizonte, ano 10, n.60, nov. / dez.
- 8 Apesar de não encontrar referência constitucional, antes da LC 140, a competência supletiva tinha assento no art. 10 §4º da Lei 6938/81 e na Resolução nº 237/97, no art. 4º, §2º e 16.
- 9 *Op Cit.* p.533.

## RESUMEN

### **La Ley Complementaria 140 que establece las normas para la cooperación entre los entes de la federación y sus consecuencias para el medio ambiente de la ciudad**

La reciente Ley Complementaria 140/2011, de 08 de diciembre de 2011, tiene la función de establecer normas para la cooperación entre los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales en las acciones administrativas que se deriven del ejercicio de la responsabilidad común para la protección de medio ambiente.

La ley regula el párrafo único del art. 23 de la Constitución Federal que se ocupa de la división de competencias comunes entre los entes de la federación. La mayor parte de sus normas busca armonizar las políticas y acciones administrativas para evitar la duplicación de trabajo, una práctica tan común cuando se trata de ejercer las atribuciones comunes.

Este artículo se limitará a tratar de pocos puntos de mayor relevancia para los municipios cubiertos por la nueva ley. Por lo tanto, el presente artículo está dividido en tres temas principales: la licencia ambiental, la actuación complementaria y subsidiaria y la competencia para otorgar licencias y aplicar sanciones.

**Palabras-clave:** Medio ambiente. Licenciamiento ambiental. Federación. Derecho ambiental. Acciones administrativas.

## ABSTRACT

### **Complementary Law 140, which sets standards for cooperation between federation and its consequences for the City's environmental law**

The recent Complementary Law 140/2011 of December 08, 2011, has the function of setting standards for cooperation between Federal Government, State, Federal District and municipalities in the administrative actions arising from the exercise of common responsibility for the protection of environment.

The law regulates the sole paragraph of art. 23 of the Federal Constitution, which deals with the common division of powers between Federal Government, State, Federal District and municipalities. Most of their rules seek to harmonize the policies and administrative actions to avoid overlapping of work, a common practice when it comes to exercising the common jurisdiction.

This article shall be limited to a few points of greatest relevance to the municipalities covered by the new law. Thus, the product was divided into three main themes: the environmental licensing, the supplementary and subsidiary performance and competence for licensing and sanction.

**Key words:** Environmental. Environmental licencing. Federation. Environmental law. Administrative actions.

# Convênios/Contratos. Rádios comunitárias. Apoio cultural. Lei de Radiodifusão. Considerações

Rafael da Silva Alvim — Consultoria Jurídica

## CONSULTA

Expõe a consulente, Prefeitura, que foi notificada por Associação de Emissoras de Rádio e Televisão que não poderia contratar apoio cultural com as rádios comunitárias. O argumento da associação fundamenta-se na abrangência do sinal de rádio emitido por antena instalada no Município, bem como no art. 18 da Lei de Radiodifusão e a definição legal dada aos estabelecimentos pelo art. 1.142 do Código Civil.

Deste modo, indaga se é possível firmar contrato de serviços com as rádios comunitárias locais.

## Resposta

Segundo o regramento estabelecido pela Lei n.º 9.612/1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária, é vedado a uma rádio comunitária ceder ou arrendar espaços de sua programação, assim como inserir propaganda comercial, a não ser sob a forma de apoio cultural, de estabelecimentos localizados na sua área de cobertura.

Na programação de rádio comunitária inserem-se as informações de utilidade pública e tudo aquilo que possa contribuir para o desenvolvimento da comunidade, sem discriminação de raça, religião, sexo, convicções político-partidária e condições sociais.

Obviamente, as ações de Governo situam-se no alcan-

ce pretendido pelo legislador federal, mesmo porque esta-ção contribuindo para facilitar ao ouvinte o seu legítimo exercício da cidadania e da democracia, eis que qualquer cidadão da comunidade beneficiada terá o direito de emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar ideias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações.

Como é cediço, o povo é o destinatário último de toda ação estatal, estando essa atividade condicionada à observância do princípio constitucional da publicidade. Enfim, não há dúvida de que a ampla divulgação das ações de Governo permite que os munícipes tomem conhecimento do que vem sendo feito pelo Poder Executivo, colaborando, assim,

com o desenvolvimento e o fortalecimento da própria democracia.

De qualquer sorte, cumpre alertar que a publicidade permitida é aquela efetuada nos estritos termos do §1º do artigo 37 da Constituição, tendo como substrato a informação direta ao cidadão, desprovida de qualquer promoção pessoal.

Vale ressaltar que toda contratação deve ser justificada à luz do interesse público envolvido e dos princípios que regem a atividade administrativa — Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (*caput* do artigo 37 da Constituição).

É de se considerar, ainda, que nos termos em que estabelece o artigo 1º da referida Lei n.º 9.612/1998, as Rádios Comunitárias somente estão

autorizadas a operar em frequência modulada de baixa potência e cobertura restrita. Confira-se:

“Art. 1º Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

§ 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

§ 2º Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila.”

Já o artigo 6º do Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, aprovado pelo Decreto nº. 2.615/1998, estabelece que a cobertura restrita de que trata o dispositivo legal acima colacionado, corresponde a uma área compreendida, no máximo, no raio de 1km (um quilômetro) a partir de sua antena transmissora, in verbis:

“Art. 6º - A cobertura restrita de uma emissora do RadCom é a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros a partir da antena transmissora, destinada ao atendimento de determinada

comunidade de um bairro, uma vila ou uma localidade de pequeno porte.”

Por fim, cabe lembrar que o artigo 8º, II, do regulamento anteriormente citado, adota como definição de localidade de pequeno porte toda cidade ou povoado cuja área urbana possa estar contida nos limites de uma área de cobertura restrita.

Em virtude de tais limitações, tem-se que em alguns casos a transmissão da Rádio Comunitária muito provavelmente não alcançará todo o território do Município, e, por consequência, não atenderá plenamente o interesse público envolvido, vez que nem todos os cidadãos terão acesso ao serviço.

Neste sentido, é de se esclarecer que havendo outras rádios na localidade com sinal de maior abrangência, deve o Poder Público, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da isonomia, optar pela contratação desta e não da Rádio Comunitária, mesmo em se tratando da hipótese de dispensa de licitação pelo valor (art.24, II, da Lei nº. 8.666/1993).

Nesta esteira, cabe trazer à colação o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao responder consulta acerca das “contribuições a título de apoio cultural pelos Poderes Executivo e Legislativo a Rádio Comunitária, devidamen-

te legalizada”. Assim, veja-se a decisão do Tribunal Pleno:

“(…) 6.2.1. Para a divulgação de atos administrativos, avisos e outros procedimentos que venham ao encontro do interesse da coletividade por meio de transmissão radiofônica, os Poderes Executivo e Legislativo da municipalidade, além da contratação por meio de licitação, podem realizar sistema de credenciamento de todas as emissoras interessadas, mesmo no caso de rádio comunitária, quando não for a única a ser captada pela população do município;

6.2.2. É plausível a contratação através de credenciamento quando aberto a todos os interessados, desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Administração, vinculação ao termo que autorizar o credenciamento, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades, bem como o foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação;

6.2.3. O objeto de divulgação contratado deve ser distribuído com equidade e imparcialidade entre as emissoras de rádio pré-qualificadas.” (TCE/SC - Tribunal Pleno. Proc. nº. CON -05/04196502. Decisão nº. 0689/2006. J. em 20/03/2006. Rel. Cons. SALOMÃO RIBAS JUNIOR)

O Tribunal de Contas do

Estado de Minas Gerais também firma entendimento que opta pela possibilidade de a Administração Pública firmar contrato com Rádio Comunitária, visando à divulgação de publicidade institucional, desde que presentes alguns requisitos, quais sejam:

1. “A publicidade não poderá resultar em promoção pessoal dos agentes políticos, nem dos servidores do Poder respectivo, os termos do art. 37, §1º, da CR/88 e do art. 17 da CE/89;

2. Para a contratação do serviço, o órgão ou a entidade pública deverá realizar procedimento licitatório, nos termos dos arts. 2º, *caput*, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, ou adotar o sistema de credenciamento de todas as rádios interessadas;

3. O valor arrecadado

com o contrato deverá ser aplicado exclusivamente no custeio, manutenção e/ou reinvestimento da rádio comunitária, considerando que o serviço de radiodifusão é outorgado a associações e fundações comunitárias sem fins lucrativos (art. 1º, “*caput*”, e art. 7º, *caput*, da Lei nº 9.612/1998) e que essas entidades só podem receber patrocínio sob a forma de apoio cultural (art. 18 da Lei nº 9.612/1998 e art. 32 do Decreto nº 2.615/1998);

4. O órgão ou a entidade pública deverá verificar, no decorrer do procedimento licitatório (fase de habilitação) ou do procedimento de credenciamento, se a rádio comunitária possui registro para funcionamento e se o seu sinal sonoro é apto a alcançar os destinatários do ato, programa, projeto, obra, serviço ou campanha, a ser

divulgado.” (TCE/MG. Proc. nº. 805.891. J. em 01/09/2010. Rel. Cons. ANTÔNIO CARLOS ANDRADA)

Em suma, a Administração não está legalmente impedida ou proibida de conceder apoio cultural às rádios comunitárias para que sejam veiculadas informações de interesse público e também nada impede que essas matérias sejam veiculadas em mais de uma rádio, uma com maior abrangência territorial e outra comunitária, que embora não possua tanta abrangência territorial pode, conforme o caso, atender um número maior de ouvintes no próprio município. Enfim, não há proibição expressa e a análise do interesse público envolvido e da vantagem da opção por essa ou aquela via de divulgação é casuística.

# Agente Político. Nepotismo cruzado. Necessária a configuração do favorecimento recíproco. Comentários

Larissa Camargo Costa — Consultoria Jurídica

## CONSULTA

Indaga a consultante, Câmara Municipal, se a nomeação, pelo Prefeito, da filha do presidente da Câmara para cargo em comissão pode ser considerada nepotismo cruzado, mesmo não havendo nenhuma pessoa com vínculo de parentesco com o chefe do Executivo, exercendo cargo de confiança ou em comissão no Legislativo.

### Resposta

O nepotismo é prática que vem sendo reiteradamente coibida pela doutrina e jurisprudência que a considera uma agressão aos princípios da moralidade, da impessoalidade e, em última análise, o da eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, aos quais deve obediência a Administração pública de qualquer dos poderes dos entes federativos, dentre os quais o Município.

O nepotismo nada mais é que um das projeções da tradição patrimonialista sob a qual se alicerçou a administração territorial brasileira desde o período pré-colonial com a criação de capitânicas hereditárias que constituíam faixas de terra confiadas a particulares e repassadas a seus descendentes. A ascensão da república, bem como da democracia popular e do Estado democrático de direito brasileiro outorgou o

repúdio ao patrimonialismo bem como ao nepotismo e diferenciou a res publica da res principis, ou seja, o que é propriedade privada do que é coisa pública.

O IBAM há muito vem orientando os Municípios no sentido de que o ato administrativo que consubstancie prática de nepotismo é inválido, uma vez que, mesmo que não haja proibição expressa em lei, o conteúdo normativo dos referidos princípios constitucionais impede que a coisa pública seja utilizada em favor dos familiares dos que são incumbidos de a administrar e a gerir. Desta feita, faz-se oportuna a exposição do julgado do Egrégio STF que trata do tema:

“Ato decisório contrário à Súmula vinculante 13 do STF. Nepotismo. Nomeação para o exercício do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Natureza administrativa do

cargo. Vícios no processo de escolha. Votação aberta. Aparente incompatibilidade com a sistemática da CF. Presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. (...) A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, uma vez que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da CF. O cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reveste-se, à primeira vista, de natureza administrativa, uma vez que exerce a função de auxiliar do Legislativo no controle da administração pública. Aparente ocorrência de vícios que maculam o processo de escolha por parte da Assembleia Legislativa paranaense.” (Rcl 6.702 - AgR - MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 30-4-2009.)

Nesta esteira, veio a ser editada a Súmula Vinculante nº 13, que abrange indistintamente os três Poderes e

todos os entes federativos, delimitando o grau de parentesco entre a autoridade e o servidor nomeado para cargo ou função de confiança que enseja a invalidade do ato de nomeação:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

O caso submetido a exame versa sobre a nomeação, pelo Prefeito, para cargo em comissão de coordenadora da Cidadania, da filha do presidente da Câmara sem que, contudo, parentes do Prefeito tenham sido nomeados para quaisquer cargos no âmbito do Legislativo Municipal.

É certo que o parentesco não ocorre entre ocupantes de cargos no mesmo Poder, mas entre servidora do quadro de pessoal do Executivo em relação ao presidente da Câmara o que por si só não configura o caso de nepotismo clássico. A súmula, no entanto, veda também o que

denomina como “ajuste mediante designações recíprocas” ou, como é vulgarmente chamado, o nepotismo cruzado cuja prática consiste na troca de favores em que uma autoridade contrata o parente de outra, membro de esfera de poder diverso, e recebe, em troca, a nomeação de familiares. Trata-se de uma tentativa de burla à proibição do nepotismo, pois dificulta a configuração do ilícito que passa a depender de um conjunto probatório que demonstre que efetivamente houve um favorecimento recíproco.

O nepotismo cruzado, cumpre esclarecer, só ocorre quando há, no plano fático, um favorecimento recíproco, ou seja, deve-se verificar v.g que servidores, com vínculo de parentesco com o Presidente da Câmara, foram nomeados pelo Prefeito para cargos no Executivo e, em contrapartida, o presidente da Câmara nomeou parentes do Prefeito para o exercício de cargos no Legislativo.

O julgado do TJSC abaixo colacionado trata da necessidade de comprovação da reciprocidade supracitada:

“Apelação cível e reexame necessário. Ação Popular. Administrativo. Pretendido o afastamento de Prefeito do cargo, em vista de condenação criminal transitada em julgado, bem como a nulificação de atos de improbidade, resultantes de suposto nepotismo cruzado entre o Poder Legislativo e Executivo. Afastamento superveniente do

alcaide, oriundo de ação civil de improbidade administrativa. Ausência superveniente de interesse processual no tocante ao pedido de afastamento do chefe do Poder Executivo. Nepotismo. Parentes de vereadores contratados pelo Município, ora por concurso público para cargo efetivo, ora por processo seletivo para cargo temporário, sem demonstração, contudo, de que tenha havido reciprocidade ou ajuste entre as autoridades nomeantes. Prova não produzida. Sentença irretorquível. Remessa obrigatória e recurso voluntário desprovidos. ( AC 754221 SC 2010.075422-1, TJSC, Terceira Câmara de Direito Público, Julgamento: 05/05/2011, Relator: Pedro Manoel Abreu)”

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, conforme julgado abaixo colacionado, compartilha de semelhante entendimento. Vejamos:

Da leitura atenta do enunciado de súmula vinculante nº 13 deflui o entendimento de que está configurado o nepotismo quando: a) há “nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na ad-

ministração pública direta e indireta em qualquer dos poderes”; ou b) há “nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de autoridade (...) ou de servidor investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes”, em pessoa jurídica distinta, mediante ajuste recíproco entre as autoridades nomeantes, o que se convencionou chamar de “nepotismo cruzado”. No caso dos autos, as nomeações para cargos em comissão do Município questionados na presente reclamação foram realizadas pelo chefe do Poder Executivo local em benefício de parentes de integrantes do Poder Legislativo local. Seria o caso, portanto, de se verificar a ocorrência de nepotismo cruzado. Em precedente plenário desta Suprema Corte, que deu ensejo à edição da Súmula Vinculante nº 13 RE nº 579.951/RN, Relator o ministro Ricardo Lewandowski, DJE de 23/10/08 -, firmou-se

o entendimento de que a vedação ao nepotismo decore diretamente do artigo 37, caput, da Constituição Federal, em especial dos princípios da impessoalidade e moralidade informadores da Administração Pública. No curso do julgamento, ressaltou-se a possibilidade de se ter configurado o “nepotismo cruzado”, tendo como parâmetro, inclusive, a nomeação para cargo político. É o que se extrai do excerto do voto do ministro Cezar Peluso, abaixo transcrito: “(...) Então, a menos que - essa era a ressalva que faço - se tratasse do chamado ‘favor cruzado’, isto é, que o Prefeito tivesse nomeado, como secretário, o irmão de vereador e este, na Câmara, tivesse, de algum modo, nomeado para a Câmara Municipal um parente do Prefeito, eu veria, aí sim, característica típica do chamado ‘nepotismo cruzado’, que me parece alcançado pela regra da impessoalidade.” Não há, nos autos, ao menos nesse juízo sumário, próprio dos providimentos liminares, qualquer evidência de que as nomeações questionadas, efetivadas pelo Prefeito, tenham sido motivadas pela nomeação

de parentes seus em cargos em comissão na estrutura do Poder Legislativo local, o que poderia configurar eventual fraude à lei ou “troca de favores” entre membros do Poder Legislativo local e o chefe do Poder Executivo do Município. *Ao contrário, ao rechaçar os argumentos apresentados pela Prefeitura do Município, na esfera administrativa, em defesa da legitimidade dos atos impugnados, o reclamante reconheceu a provável inexistência de nomeações de parentes do Prefeito no Poder Legislativo local, não subsistindo a hipótese de ajustes mediante designações recíprocas.* (STF, Medida Cautelar na Reclamação 13061 DF, Publicação: 30/04/2012, Relator: Ministro Dias Toffoli) (grifos acrescentados)

Concluindo, inexistindo a reciprocidade necessária para a configuração do nepotismo cruzado, nos termos acima expostos, a referida contratação não pode ser considerada “nepotismo cruzado” e, a princípio, não incorre em qualquer irregularidade.

# Servidor Público. Conselheiros tutelares. Normas gerais sobre proteção à infância e juventude *versus* interesse local e competência municipal para disciplinar seus órgãos e para dispor sobre seu pessoal

Jaber Lopes Mendonça Monteiro — Assessor Jurídico

## CONSULTA

A Consulente, Câmara, expõe e indaga o seguinte, *in verbis*: “O Promotor de Justiça da Comarca, tendo em vista a recente aprovação da Lei Federal nº 12.696/2012, enviou ofício a esta Casa, fazendo os seguintes questionamentos:

“1 - Se haverá prorrogação do mandato dos atuais conselheiros tutelares ou realização de nova eleição, com mandato até outubro/2015, por deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMD-CA) a ser encaminhada para a Câmara de Vereadores;

2 - Se haverá lei municipal com base na Lei Federal nº 12.696/2012, prevendo o processo de escolha municipal, inclusive com a possibilidade de uso de urna eletrônica do TSE, mediante convênio, lembrando que o projeto de lei deve ser apreciado após o período eleitoral.”

Daí, perguntamos: os atuais mandatos dos conselheiros tutelares estão prorrogados automaticamente até outubro/2015 face à edição da Lei nº 12.696/2012? Ou deverão ser realizadas eleições tão logo termine o atual mandato dos conselheiros?

Quanto aos questionamentos do Promotor de Justiça, quais orientações para a resposta sugere o IBAM? A consulta vem acompanhada de cópia do ofício do Promotor de Justiça.

## Resposta

Preliminarmente, convém alertar que se o Município pretende implementar o direito a cobertura previdenciária, gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 do valor da remuneração mensal, licença-maternidade, licença-paternidade e gratificação natalina aos membros do Conselho Tutelar, tudo isso, certamente, deve ser feito por meio de lei de iniciativa privativa do chefe do

Executivo nos termos do art. 61, § 1º, a e c, da CRFB/88.

Por outro lado, equivocase o Ministério Público ao conferir pretensa plena aplicabilidade à Lei Federal nº 12.696, de 25 de julho de 2012 com fundamento no art. 5º, § 1º, da CRFB/88. Se tal entendimento estivesse correto o art. 39, § 3º, da CRFB/88 seria letra morta. Se fosse verdade que o art. 5º, § 1º, da CRFB/88 estende a toda e qualquer categoria

de agentes públicos todos os direitos sociais concedidos aos trabalhadores seria forçoso concluir também que os servidores públicos têm direito a seguro-desemprego e FGTS, o que seria um absurdo.

A Constituição Federal estabelece no seu art. 24, XV ser de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal a legitimidade para legislar sobre proteção à infância e juventude. Em vista do interesse local (art. 30, I,

da CRFB), pode o Município, nos termos do art. 30, II, da CRFB, suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Sobre o assunto, é pertinente a lição de Gilmar Ferreira Mendes:

“Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normatização municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”. (In: MENDES, Gilmar Ferreira, et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 824).

O Conselho Tutelar, tal como descrito pelos arts. 131 e 132, da Lei nº 8.069/1990 — ECA, é órgão permanente e autônomo, destinado a zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, devendo existir, pelo menos um em cada Município, sendo composto por cinco membros escolhidos pela comunidade. Seu funcionamento, bem como a remuneração dos conselheiros, fica a cargo da lei local. Vejamos o disposto no art. 134, recentemente alterado:

“Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: (Redação dada pela Lei nº 2.696, de 2012)

I - cobertura previdenciária (incluído pela Lei nº 12.696;

II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal (incluído pela Lei nº 12.696, de 2012);

III - licença-maternidade (incluído pela Lei nº 12.696, de 2012);

IV - licença-paternidade (incluído pela Lei nº 12.696, de 2012);

V - gratificação natalina (incluído pela Lei nº 12.696, de 2012).

Parágrafo único. “Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente originalmente não definiu claramente o caráter da função pública exercida pelos conselheiros tutelares, tampouco a forma da remuneração a que possam ter direito. Fato é que, de longa data, o IBAM firmou o entendimento de

que se trata de assunto a ser regulado pela lei local e que a remuneração é facultativa, já que os conselheiros não são servidores públicos *stricto sensu*. Sobre o tema, é pertinente a citação da clássica lição de Hely Lopes Meirelles sobre os conselheiros tutelares, que integram a categoria de “agentes honoríficos”, em suas palavras:

“São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honrabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado *munus* público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou de membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza. Os agentes honoríficos não são funcionários públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo receber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público. Sobre esses agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII),

porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício” (In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 75).

Com efeito, não pode a Lei Federal agredir a autonomia Municipal (art. 18, da CRFB/88) para dizer que os Conselhos Tutelares são órgãos integrantes da Administração Pública local (art. 132 da Lei) e nem pode assegurar aos conselheiros direitos de natureza trabalhista (art. 134 da Lei). As leis que ferem a Constituição Federal são eivadas de nulidade, não cabendo obedecê-las, uma vez que conforme decisão do STF, “O Poder Executivo não é obrigado a cumprir leis que considere inconstitucionais” (RDA, 97/116). Com isso não se quer dizer que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não possam editar lei própria, conferindo a tais agentes públicos tais direitos, o que não se pode entender é que estão eles obrigados a fazê-lo.

Nesse diapasão, como a lei devidamente aprovada e publicada presume-se constitucional, deveria sim o Município, em associação a outros ou não, questionar a constitucionalidade de tal lei judicialmente, a fim de melhor resguardar seus direitos e interesses.

O Município, entretanto, é autônomo para fixar aos

membros do Conselho Tutelar além da remuneração outros direitos, tal como já decidiu, mesmo antes da edição da Lei Federal nº. 12.696, de 25 de julho de 2012, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“Apelação Cível – Conselheiros Tutelares eleitos na forma do art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente – Remuneração estabelecida por Lei Municipal – Direito ao Décimo Terceiro Salário Previsão legal. Os conselheiros tutelares são eleitos pela comunidade para mandato de três anos. Embora sejam agentes públicos, não são, em tese, servidores, mas particulares em colaboração com a administração. A remuneração conquanto seja facultativa (art. 134, ECA), no caso em análise, é estabelecida por lei municipal, a qual dispõe que, além dos vencimentos mensais, os conselheiros tutelares terão direito, também, ao décimo terceiro salário e férias”. (TJSC - Órgão Especial. AC nº 2005.038931-0. Julg. em 30/03/2006. Rel. Des. Volnei Carlin).

No que concerne à edição de eventual lei dispondo no sentido exposto, é preciso consignar que quando da edição desta lei, deve o Município observância não apenas ao ECA, mas ao ordenamento jurídico como um todo. A Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 21, parágrafo único, reputa nulo qualquer aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias

de mandato. Assim, compreendemos que deve o Município, caso deseje conferir tais direitos aos seus conselheiros tutelares, aguardar o próximo exercício.

Quando à cobertura previdenciária, devem os conselheiros tutelares ser inscritos no INSS e verterem suas contribuições para o RGPS, sendo vedado inscrever-lhes junto ao RPPS, se houver.

Por fim, é de se registrar que a única regra que nos parece não ferir a autonomia municipal, e portanto que há de ser reputada constitucional e assim observada é a que se refere à unificação do período de mandato e das datas de eleições, o que configura medida razoável e insere na esfera de competência da União para edição de normas gerais, uma vez que tem por objetivo conferir unidade ao sistema de proteção às crianças e aos adolescentes, facilitando a gestão dos programas governamentais executados em nível nacional ou regional.

Determina o art. 139, § 1º que as eleições para os Conselhos Tutelares ocorrerão no ano subsequente à eleição presidencial, no primeiro domingo do mês de outubro. Como somente ocorrerão eleições presidenciais em 2014, isto significa que a primeira eleição unificada de conselheiros nos termos da nova legislação ocorrerá em 2015, para posse em janeiro de 2016.

Entretanto, os Conselhos Tutelares já estão em funcionamento nos termos das legislações locais em vigor, e assim deverão permanecer. Tendo em vista a já aventada autonomia do Município, cabe à lei municipal estabelecer como se dará o exercício do mandato dos conselheiros até a referida data. Atualmente, as eleições para a função de conselheiro ocorrem em épocas distintas nos diferentes Municípios, razão pela qual o ECA, mesmo com a modificação promovida pela

Lei Federal nº 12.696/2012, não dispôs a respeito da solução a ser dada nesse período de transição, cabendo a cada ente local fazê-lo, por meio de lei, conforme a sua realidade.

Concluindo: a maioria das alterações implementadas pela Lei Federal nº 12.696/2012 são inconstitucionais por ferir a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios, violando o pacto federativo, salvo as regras que pertinem à unificação do período de mandato e

das datas de eleições, que devem ser respeitadas. Contudo, nada impede que o Município, no uso de suas atribuições constitucionais, estenda, por meio de lei específica de iniciativa do Poder Executivo, para os conselheiros tutelares o gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 do valor da remuneração mensal, licença-maternidade, licença-paternidade, gratificação natalina.

# Portal sobre Alianças Público-Privadas

*Gil Soares Junior* — coordenador de Projetos do IBAM, gil@ibam.org.br

A cooperação público-privada vem sendo desenvolvida nos Municípios brasileiros, desde 2009, com a participação do IBAM. A iniciativa é resultado de uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimento (Fomin).

Dentro do programa, a cooperação entre os setores público e privado é tratada de forma ampla, abrangendo não apenas as Parcerias Público-Privadas (PPPs), criadas pela Lei Federal nº 11.079/2004, como também as colaborações entre o setor público e o chamado terceiro setor, celebradas em instrumentos, como os convênios, os contratos de gestão e os termos de parceria. Desta forma, adotou-se a terminologia mais abrangente de Alianças Público-Privadas (APPs) na caracterização dessas ações colaborativas.

O programa está estruturado em três fases principais. Na primeira, já concluída, foram realizados estudos de mercado, incluindo avaliação de experiências internacionais, modelos jurídicos de cooperação público-privada e potencialidades de APPs em saneamento básico, educação e cultura. Na segunda e atual etapa, estão sendo conduzi-

das muitas experiências de alianças entre os dois setores em diversos municípios de diferentes regiões brasileiras. A última fase estará dedicada à sistematização e à divulgação destas experiências.

Em Ilhéus (BA) e em Manaus (AM), o trabalho é dirigido à questão dos resíduos sólidos, com ênfase nos aspectos da coleta seletiva e da inclusão social de catadores. Em Ponta Porã (MS), estudos técnicos e jurídicos irão instruir a construção de uma solução binacional para todo o ciclo de gestão dos resíduos sólidos. Ainda em Ponta Porã, com a parceria do Sebrae-MS, foi criado um Convention Bureau, que buscará a segmentação do turismo na região de fronteira,

estando em discussão a Política Municipal de Turismo e a gestão por meio de uma APP do Centro de Convenções. Na Costa dos Corais, no litoral de Alagoas, busca-se um acordo jurídico e econômico entre as Prefeituras, o setor turístico e as cooperativas de agricultura familiar para fortalecer uma cadeia produtiva integrada com benefícios mútuos.

O Portal disponibiliza estudos e informações atualizadas sobre o andamento dos projetos e se constitui num espaço de aproximação com as Prefeituras interessadas em contar com o apoio técnico e jurídico do programa nas suas iniciativas de ação conjunta com o setor empresarial e com as entidades sem fins lucrativos.



Em Ilhéus (BA) e em Manaus (AM), o trabalho é dirigido à questão dos resíduos sólidos, com ênfase nos aspectos da coleta seletiva e da inclusão social de catadores - Foto de Marcello Casal Jr.

Para mais informações, consulte  
[www.aliancaspublicoprivadas.org.br](http://www.aliancaspublicoprivadas.org.br)