

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO
MESTRADO

CLEBER DEMETRIO OLIVEIRA DA SILVA

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A EFETIVIDADE DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO
AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO**

Profa. Dra. Regina Linden Ruaro

Orientador

Porto Alegre
2008.

CLEBER DEMETRIO OLIVEIRA DA SILVA

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção de grau de Mestre pelo Programa de
Pós-graduação da Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Regina Linden Ruaro

Porto Alegre

2008

Ficha Catalográfica

S586c

Silva, Cleber Demetrio Oliveira da.

Os consórcios públicos e a efetividade dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [manuscrito] / Cleber Demetrio Oliveira da Silva. – 2008.

167 f.

Datilografado (fotocópia).

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Mestrado em Direito do Estado, 2008.

“Orientadora: [Profa.] Dra. Regina Linden Ruaro”.

1. Direito Administrativo. 2. Consórcio Público – Legislação – Regime Jurídico. 3. Políticas Públicas. 4. Direito Constitucional. 5. Direitos Fundamentais – Saúde – Meio Ambiente. I. Título.

CDU 351.712.2:342.7

Bibliotecária Responsável: Tatiana Cardoso Mayer – CRB 10/1663

CLEBER DEMETRIO OLIVEIRA DA SILVA

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção de grau de Mestre pelo Programa de
Pós-graduação da Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul.

Aprovada em 29 de agosto de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Regina Linden Ruaro - PUCRS

Prof. Dr. Paulo Antonio Caliendo Velloso da Silveira – PUCRS

Prof. Dr. Pedro Henrique Poli de Figueiredo – PUCRS

RESUMO

O objetivo desta dissertação é examinar o instituto do consórcio público estabelecido pela Lei Federal n.º 11.107/05, verificando sua pertinência e grau de aplicabilidade na efetivação de políticas públicas garantidoras da eficácia dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Os métodos utilizados na abordagem são o dedutivo e o hipotéticodedutivo. Em termos de procedimento, são utilizados os métodos histórico e comparativo. O método de interpretação jurídica é o tópicosistemático. A Seção I aborda os fundamentos doutrinários sobre consórcios públicos, nos quais define-se consórcio público como um acordo entre entes federativos visando à consecução de objetivos de interesses comuns, possuindo, portanto, natureza contratual. Tomando por ponto de partida temporal a Constituição Federal de 1988, a Seção II investiga os elementos normativos atualmente existentes em nossa ordem jurídica sobre consórcios públicos com vistas a delinear com maior precisão o quadro legal dos consórcios públicos em nosso país na atualidade, concluindo pela existência de um regime jurídico consolidado em nosso país, suficiente para garantir a necessária segurança jurídica aos entes interessados em constituir consórcios públicos, composto, em nível federal, pelas seguintes normas: Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde, art. 10), Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos, art. 47 e 51), Emenda Constitucional nº 19/98 (Reforma Administrativa do Estado), Lei nº 11.107/05 (Lei dos Consórcios Públicos), Lei nº 11.445/07 (Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, art. 13, 15, inc. II, e 16) e Decreto nº 6.017/07 (Regulamentação da Lei dos Consórcios). A Seção III examina a possibilidade de utilização dos consórcios públicos na implementação de políticas públicas, destacando-se a necessidade e importância das fases de planejamento e controle de tais políticas no âmbito da entidade consorcial. Esta seção também dedica atenção especial aos aspectos ligados à responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de falhas de planejamento. Por fim, a Seção IV estuda a utilização dos consórcios públicos na efetivação dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente, abordando os principais conceitos constitucionais ligados à matéria, concluindo pela possibilidade de utilização do instituto consorcial na efetivação dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado, confirmando a intuitiva noção da importância dos consórcios públicos enquanto ferramentas úteis na efetivação de políticas públicas.

Palavras-chave: Direito administrativo. Consórcio público. Políticas públicas. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

The objective of this paper is to examine the institute of public association created by Federal Law 11.107/05 with the purpose to check its application to the public policies that guarantee constitutional rights as the right to health and the right to the clean and preserved environment. The deductive and hypothetical-deductive methods are applied to approach to this paper. In terms of procedure, historical and comparative methods are used in this research. The law interpretative method used in this study is the topic-systematic. The Section I presents the doctrinal aspects about public associations, in which public association is defined as a agreement among federal entities in order to reach common purposes, having, therefore, law nature of agreement. Considering 1988 Brazilian Constitution as the historical beginning point, the Section II investigates all the elements present in our law system related to the public associations in order to delineate with the most precision the public association's legal context in our country nowadays, concluding that there is a consolidated federal law system in Brazil, which guarantees interested entities to create public associations, composed of the following rules: Law 8.080/90 (Health National Policy, article 10); Law 9.433/97 (Water-supply National Policy, articles 47 and 51); Constitutional Amendment 19/98 (Administration Reform); Law 11.107/05 (Public Associations National Policy); Law 11.445/07 (Basic Sanitation National Policy, articles 13, 15, item II, and 16) and Decree 6.017/07 (Public Associations Regulation). The Section III examines the possibility of using public associations for implementing public policies, pointing out the need and importance of the planning and controlling phases by public associations. This Section also dedicates special attention to the issues connect to the civil liability for damages caused by planning failures of the Public Administration. Finally, the Section IV studies the using of public associations for implementing constitutional rights as the right to the health and the right to the clean and preserved environment, making references to the main constitutional concepts related to the issue and concluding that is absolutely possible to use public associations for implementing those constitutional rights, therefore, confirming the intuitive notion about the importance of the public associations as useful tools for implementing public policies.

Key-words: Administrative Law. Public association. Public policies. Fundamental rights.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 SEÇÃO I – DOS FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS | 10 |
| 2.1 DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA | 11 |
| 2.1.1 DAS CORRENTES DE INVESTIGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS | 12 |
| 2.1.2 DA DEFINIÇÃO DE PRINCÍPIO | 13 |
| 2.1.3 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO | 14 |
| 2.1.4 PRINCÍPIO E NORMA JURÍDICA | 16 |
| 2.1.5 NORMAS JURÍDICAS EM SENTIDO ESTRITO | 16 |
| 2.1.6 PRINCÍPIOS JURÍDICOS | 18 |
| 2.1.6.1 Funções dos princípios jurídicos | 19 |
| 2.1.7 DA RELAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E NORMAS JURÍDICAS | 20 |
| 2.1.8 DO CONFLITO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS | 24 |
| 2.1.9 ADOÇÃO DO CONCEITO DE PRINCÍPIO JURÍDICO DE HUMBERTO ÁVILA | 27 |
| 2.1.10 DA DEFINIÇÃO DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA | 27 |
| 2.2 DA RELAÇÃO DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA COM UM CONCEITO DE JUSTIÇA | 30 |
| 2.2.1 A JUSTIÇA COMO EQÜIDADE | 30 |
| 2.2.2 DA NECESSÁRIA ETICIDADE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 34 |
| 2.3 DAS FORMAS DE CLASSIFICAÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO | 35 |
| 2.3.1 DA CLASSIFICAÇÃO PELA PESSOA JURÍDICA SUPORTE | 35 |
| 2.3.2 DA CLASSIFICAÇÃO PELA POLÍTICA PÚBLICA IMPLEMENTADA | 36 |
| 2.3.3 DA CLASSIFICAÇÃO PELA CAPACIDADE FUNCIONAL | 37 |
| 3 SEÇÃO II – DO REGIME JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 39 |
| 3.1 LEI N.º 8.080/90 – LEI ORGÂNICA DA SAÚDE | 39 |
| 3.2 LEI N.º 9.433/97 – POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS | 40 |
| 3.3 EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19/98 – REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO | 41 |

| | |
|--|-----------|
| 3.4 DA IMPORTÂNCIA PRAGMÁTICA DO NOVO CONTEÚDO NORMATIVO DO ARTIGO 241 DA CF | 42 |
| 3.4.1 DO EMBLEMÁTICO CASO DO BRDE | 43 |
| | |
| 3.5 LEI N.º 11.107/05 – LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 47 |
| 3.5.1 DO REGIME JURÍDICO CONSORCIAL | 49 |
| 3.5.2 DOS PLANOS DE ABORDAGEM DA LEI N.º 11.107/05 | 50 |
| 3.5.2.1 Do plano da contratualização | 50 |
| 3.5.2.2 Do plano da personalização | 52 |
| 3.5.3 DA PESSOA JURÍDICA SUPORTE DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO | 53 |
| 3.5.3.1 Da pessoa jurídica de direito privado | 53 |
| 3.5.3.2 Da pessoa jurídica de direito público – associação pública | 56 |
| 3.5.3.2.1 Da utilização da interpretação tópico-sistemática | 58 |
| 3.5.3.2.2 Dos artigos 241 da Constituição Federal e 1º da Lei n.º 11.107/05 | 60 |
| 3.5.3.2.3 Do princípio da cooperação interfederativa | 63 |
| 3.5.3.2.4 Da natureza jurídica de uma associação pública | 63 |
| 3.5.3.2.5 Do art. 2º e o inciso II de seu § 1º da Lei n.º 11.107/05 | 64 |
| 3.5.3.2.6 Da incidência do princípio da supremacia da Administração Pública | 65 |
| 3.5.3.2.7 Do conceito de serviço público | 66 |
| 3.5.3.2.8 Do art. 4º, caput, e seu inciso IV, da Lei n.º 11.107/05 | 68 |
| 3.5.3.2.9 Do art. 6º, inciso I e § 1º da Lei n.º 11.107/05 | 69 |
| 3.5.3.2.10 Das prerrogativas processuais da Fazenda Pública | 70 |
| 3.5.3.2.11 Das imunidades tributárias da associação pública | 71 |
| 3.5.3.2.12 Dos artigos 15 e 16 da Lei n.º 11.107/05 | 72 |
| 3.5.3.3 Das diferenças entre as personalidades jurídicas suportes de contratos de consórcios públicos | 73 |
| 3.5.3.4 Da discricionariedade na opção da pessoa jurídica suporte de um consórcio público | 75 |
| 3.5.3.4.1 Do interesse público e da ordem pública | 75 |
| 3.5.3.5 Da criação de uma associação pública | 76 |
| 3.5.4 DAS AÇÕES DO CONSÓRCIO PÚBLICO | 77 |
| 3.5.5 DAS PRINCIPAIS DEFINIÇÕES DO REGIME CONSORCIAL | 78 |
| 3.5.5.1 Do protocolo de intenções | 79 |
| 3.5.5.1.1 Dos trabalhos preparatórios à celebração do protocolo de intenções | 80 |

| | |
|--|-------------------|
| 3.5.5.2 Da gestão associada de serviços públicos | 81 |
| 3.5.5.3 Do contrato de programa | 83 |
| 3.5.5.4 Da assembléia geral | 85 |
| 3.5.5.4.1 Do direito de voto | 86 |
| 3.5.5.5 Do contrato de rateio | 86 |
| 3.5.6 DA UNICIDADE DE CONTROLE EXTERNO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 88 |
| 3.5.7 A PRESENÇA DA UNIÃO EM CONSÓRCIO PÚBLICO E CONVÊNIO | 91 |
| 3.5.8 DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 91 |
| 3.5.9 DA LICITAÇÃO NO CONSÓRCIO PÚBLICO | 92 |
| 3.6 LEI N.º 11.445/07 – LEI DAS DIRETRIZES NACIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO | 95 |
| 3.6.1 DOS ARTIGOS 13 E 14 DA LEI N.º 11.445/07 | 96 |
| 3.6.2 DOS ARTIGOS 15 E 16 DA LEI N.º 11.445/07 | 97 |
| 3.7 DECRETO N.º 6.017/07 | 98 |
| 3.7.1 DOS OBJETIVOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 98 |
| 3.7.2 DO PRÉ-REQUISITO LEGAL NECESSÁRIO À CONSTITUIÇÃO DA PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO | 99 |
| 3.7.3 DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 100 |
| 3.7.4 DO CONTRATO DE RATEIO | 100 |
| 3.7.5 DAS LICITAÇÕES COMPARTILHADAS | 100 |
| 3.7.6 DOS SERVIDORES DO CONSÓRCIO PÚBLICO | 101 |
| 3.7.7 DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO | 101 |
| 3.7.8 DA TRANSFORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS (LEI N.º 11.107/05) | 102 |
| 3.8 DOS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADS) | 102 |
| | |
| <u>4 SEÇÃO III – DO EMPREGO DOS CONSÓRCIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</u> | <u>105</u> |
| | |
| 4.1 DO PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 105 |

| | |
|---|------------|
| 4.1.1 DO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 107 |
| 4.2 DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 109 |
| 4.2.1 DOS CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA | 109 |
| 4.2.2 DOS CRITÉRIOS DE EFICÁCIA | 110 |
| 4.2.3 DOS CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE | 111 |
| 4.3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL PELA FALHA NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 111 |
| 4.3.1 DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL | 112 |
| 4.3.2 DOS MODELOS DE RESPONSABILIDADE CIVIL | 113 |
| 4.3.2.1 Do modelo subjetivo | 114 |
| 4.3.2.1.1 Da culpa e do ato ilícito | 114 |
| 4.3.2.2 Do modelo objetivo | 115 |
| 4.3.2.2.1 Teoria geral do risco e seus desdobramentos | 116 |
| 4.3.2.2.2 Teoria do risco-proveito | 116 |
| 4.3.2.2.3 Teoria do risco-criado | 117 |
| 4.3.2.2.4 Teorias do risco relativas ao Estado | 117 |
| 4.3.2.2.5 Teoria da culpa administrativa | 117 |
| 4.3.2.2.6 Teoria do risco administrativo | 118 |
| 4.3.2.2.7 Teoria do risco integral | 119 |
| 4.3.2.2.8 Teoria do risco nuclear | 119 |
| 4.3.2.2.9 Teoria da garantia | 120 |
| 4.3.2.3 Modelo misto | 121 |
| 4.3.2.4 Modelo socializado | 122 |
| 4.3.3 FUNÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL | 122 |
| 4.3.4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO | 123 |
| 4.3.4.1 Da responsabilidade por danos decorrentes de planejamento | 125 |
| 4.3.4.2 Planos indicativos, incitativos e imperativos | 126 |
| 4.3.5 DA DISCRICIONARIEDADE NOS ATOS DE PLANEJAMENTO | 128 |
| 4.3.6 DA JURISPRUDÊNCIA | 130 |
| 4.4 DO EMPREGO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 134 |

| | |
|---|-------------------|
| <u>5 SEÇÃO IV – DA UTILIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE</u> | <u>136</u> |
| 5.1 DOS CONCEITOS FORMAL, MATERIAL E PROCEDIMENTAL DE DIREITO FUNDAMENTAL | 136 |
| 5.2 DA DIFERENÇA ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS | 138 |
| 5.3 DA RESERVA DO POSSÍVEL | 140 |
| 5.4 DA DIMENSÃO OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS | 142 |
| 5.5 DA RELAÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS | 143 |
| 5.6 DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E SUA EFETIVAÇÃO POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 146 |
| 5.7 DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E SUA EFETIVAÇÃO POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 147 |
| <u>6 CONCLUSÃO</u> | <u>152</u> |
| <u>7 REFERÊNCIAS</u> | <u>161</u> |

1 INTRODUÇÃO

O estudo dos consórcios públicos no Brasil é matéria recente e que tem sido alvo de crescente interesse por parte da Administração Pública em razão dos benefícios, em termos de implementação das políticas públicas, que o instituto pode representar. Assim, o tema reclama estudo da evolução do assunto entre nós.

Em 1999, estudo apresentado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) indicava que os municípios pequenos e de poucos recursos representavam 74,8% das então 5.507 municipalidades brasileiras¹.

Levantamento estatístico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)² apurou que das 5.564 comunas existentes no país em 2005, 248 integravam consórcios intermunicipais de educação, 1906 constituíam consórcio intermunicipal de saúde, 222 consorciaram-se para tratar de assistência e desenvolvimento social, 149 associaram-se para tratar de assuntos ligados aos direitos da infância e do adolescente, 114 para tratar de temas ligados ao emprego e ao trabalho e 351 para implementar políticas relacionadas ao turismo.

Nota-se que, de maneira geral, o instituto obteve grande aceitação pelos municípios enquanto ferramenta viabilizadora de suas políticas públicas, uma vez que a adesão ao instituto chegou a 34,25% dos municípios brasileiros somente na área da saúde.

Acredita-se que uma das razões para a aceitação da gestão associada entre nós reside no fato de que os recursos disponíveis para implementação das políticas públicas são, de forma geral, insuficientes, implicando a necessidade de consorciamento, principalmente entre os municípios de pequeno porte como apontam dados fornecidos pelo IBGE, indicando que, em 2005, o consorciamento intermunicipal existente concentrava-se na faixa dos municípios com até 20 mil habitantes, significando 3.970 comunas ou 71,35% dos municípios brasileiros³.

¹ BREMAEKER, François E. J. de. Os consórcios na administração municipal. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001, p.4-5.

²Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm>> Acesso em: 19 Dez 2007.

³ Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/Instrumentos_de_Coleta/Gestao_Publica_2005/>. Acesso em 22 Jun 2005.

Outro aspecto que parece estar diretamente relacionado ao crescimento da utilização dos consórcios públicos repousa no fato da concentração das receitas provenientes da arrecadação de tributos no âmbito da União, evidenciando desequilíbrio na repartição das receitas tributárias entre os três níveis federativos.

Dados recentes do IBGE apontam que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro totalizou R\$ 665,53 bilhões no primeiro trimestre de 2008⁴. Desse montante, R\$ 175,89 bilhões representam tributos federais, R\$ 68,85 bilhões são tributos estaduais e apenas R\$ 14,16 bilhões correspondem a tributos municipais. Em outras palavras, a União arrecadou 12,42 vezes mais do que o somatório da arrecadação tributária de todos os entes municipais brasileiros. Contudo, deve-se lembrar que a maioria das políticas públicas, como educação, saúde e segurança são realizadas no âmbito local.

Assim, as sérias dificuldades financeiras vivenciadas pelos municípios brasileiros, agravadas pela flagrante desproporção na distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos nos últimos anos, demonstram a relevância do aprofundamento do estudo dos consórcios públicos no Brasil, uma vez que tal instituto permite a gestão associada de entes federativos na consecução de interesses comuns, implicando na sinergia financeira e operacional na implementação das diversas políticas públicas não-realizadas ou implementadas de forma precária por falta de adequados recursos financeiros e/ou operacionais.

Portanto, a partir da instituição de consórcios públicos, as pequenas e pobres comunas brasileiras poderão implementar políticas públicas que estão há tempos paradas na prancheta por absoluta falta de recursos, bem como dar prosseguimento àquelas que foram interrompidas por insuficiência de verbas públicas.

Aliás, a falta de recursos é uma das principais causas de obras paralisadas em nosso país. Levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), encomendado pela Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara Federal, visando a subsidiar estudos relativos a alterações na elaboração do orçamento apontaram a existência, em 2005, no Brasil, de três mil (3.000) obras paradas, devido ao “descaso, falta de compromisso das bancadas, irregularidades e escassez de investimentos

⁴ Disponível em http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=10046. Acesso em 29 Jul 2008.

públicos”⁵, gerando prejuízo de R\$ 15 bilhões aos cofres públicos, segundo apontou matéria veiculada no Correio do Povo, jornal da Capital gaúcha.

Apenas para se ter uma idéia da amplitude do prejuízo mencionado, a edição eletrônica n.º 17 da Revista Visão de Desenvolvimento, publicada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) em 17 de novembro de 2006⁶, divulgou que entre 2002 e 2005, o Brasil investiu apenas R\$ 124 bilhões em infraestrutura (energia elétrica, comunicações, portos, ferrovias e saneamento), significando dizer que a média anual de investimentos no período foi de R\$ 31 bilhões. Portanto, o prejuízo detectado pelo TCU, em 2005, representou quase a metade do que o Poder Público investiu em infra-estrutura no país naquele ano.

E como se verá neste trabalho, uma das causas levantadas, a escassez de investimentos, pode ser atacada eficazmente através do consorciamento de entes federativos, que propiciará o somatório dos recursos de cada ente consorciado, destinados à realização de determinada política pública comum a todos. Assim, se os municípios A e B não dispunham, individualmente, de recursos para a construção de um hospital local em cada município, juntos, os recursos somados poderão propiciar a construção e manutenção do aludido empreendimento, viabilizando o incremento da prestação do serviço de saúde nos municípios consorciados.

De igual forma, exemplificativamente, eventual impossibilidade financeira municipal para investir no planejamento, implantação e operação de um aterro sanitário municipal poderá ser superada através da constituição de um consórcio público para tal fim como, por exemplo, foi a iniciativa levada a cabo pelo Governo do Estado do Espírito Santo que, em novembro de 2007, deu início à criação de um consórcio público com alguns municípios capixabas com vistas à gestão associada de um aterro sanitário.

⁵ Dados colhidos do periódico Correio do Povo, de 1º/05/2005, que circula no Rio Grande do Sul. Referida edição, de n.º 213, publicou reportagem “Desperdício de R\$ 15 bilhões em obras paradas”, noticiando a existência de três mil empreendimentos parados atualmente no Brasil, por falta, dentre outras causas, de escassez de investimentos públicos.

⁶ Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_20.pdf. Acesso em 30 Nov 2006.

Vale lembrar que foram três as principais preocupações que levaram o Governo Federal a elaborar o Projeto de Lei n.º 3.884/04, embrião do Marco Regulatório dos Consórcios Públicos, promulgado em 06/04/05:

1ª - definida como responsabilidade de Estado consubstanciada na “necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo”;

2ª - solucionar a “carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios”, ampliando o alcance e efetividade das políticas públicas e da aplicação dos recursos públicos; e

3ª - atender aos anseios das entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo de 2003, no sentido de completar lacuna legislativa quanto “à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam”, disciplinando a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes ofereça “segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo”.

Dessas três motivações, a que está voltada para os aspectos cooperativos do federalismo, em especial, merecerá detido exame na investigação científica que se pretende realizar face à sua direta relação com os consórcios públicos.

De forma bastante contundente, a aludida motivação presidencial desponta como uma das principais características do instituto do consórcio público, a ponto de exigir um aprofundamento teórico, sob a ótica principiológica, sobre o tema, a fim de permitir a emissão de juízo de valor acerca do que se poderia designar de princípio da cooperação interfederativa, o que será abordado em tópico apartado no presente trabalho, valendo adiantar, que dito princípio surgiu implicitamente em nossa ordem jurídica a partir do advento da Emenda Constitucional n.º 19/98, que, ao alterar o texto do artigo 241 da Carta Maior, introduziu expressamente a possibilidade de os entes federativos atuarem de forma associada na implementação de serviços públicos.

No que tange à legislação pertinente à matéria, com a recente edição do Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei dos Consórcios Públicos, já é possível se admitir, no ordenamento pátrio, a existência de um regime jurídico consorcial. A Lei n.º 11.107/05 trouxe indubitável segurança jurídica aos entes que desejarem realizar consorciamento, constituindo inegável avanço do direito administrativo brasileiro em prol da efetivação das políticas públicas.

Ainda, no que concerne ao âmbito infraconstitucional, cabe aduzir que o Marco Regulatório dos Consórcios Públicos traz ao cenário jurídico uma nova espécie de personalidade jurídica de direito público. Trata-se da associação pública, que também será objeto de análise detalhada no decorrer do presente trabalho.

Por fim, analisar-se-á, no momento oportuno, a relação existente entre consórcio público e políticas públicas, em especial aquelas focadas na garantia dos direitos fundamentais voltados à saúde e à preservação do meio ambiente.

Este, sucintamente, é o panorama de investigação do presente estudo.

6 CONCLUSÃO

Na primeira seção deste trabalho, foram examinados os fundamentos doutrinários do instituto do consórcio público em nosso país, objetivando a identificação de um conceito, finalidade, natureza jurídica e classificação de tais entidades.

Em termos de conceito, verificou-se que diversos doutrinadores já se dedicaram a estudar o instituto do consórcio público disciplinado pela Lei n.º 11.107/05. Das diversas conceituações examinadas neste trabalho, pôde-se concluir que um consórcio público é um acordo entre entes federativos com vistas à consecução de objetivos de interesses comuns.

Quanto à sua natureza jurídica, a despeito das variantes de entendimento acerca da existência de oposição ou convergência de interesses dos entes pactuantes na celebração de um contrato de consórcio público, pôde-se concluir pela natureza contratual do instituto consorcial.

No que tange à finalidade consorcial, exame da doutrina permitiu depreender que a finalidade precípua de um consórcio público é a de concentrar e coordenar esforços de diversos entes federativos no atingimento de interesses comuns.

Tal finalidade evidencia que dito instituto está intrinsecamente ligado ao federalismo cooperativo inserto na Constituição Federal de 1988, dado que o modelo de repartição de competências adotado na Carta Constitucional, determinando competências próprias a cada ente político e, ao mesmo tempo, atribuindo-lhes competências concorrentes, acabou por aproximá-los, forçando o estabelecimento de uma cooperação entre eles.

Ainda, sob o enfoque do estudo da finalidade de um consórcio público, verificou-se que o instituto possui respaldo constitucional, mais especificamente no artigo 241 da Constituição Federal, cuja redação implicitamente abriga o princípio da cooperação interfederativa. Ademais, diante do conceito e da finalidade de um consórcio público, também foi possível estabelecer uma relação entre o instituto consorcial e a busca da justiça no ano das políticas públicas. De fato, no plano concreto, o contribuinte paga tributos e em contrapartida deseja que o Estado lhe proporcione serviços públicos compatíveis com a receita tributária recolhida aos cofres públicos.

No exame do princípio da cooperação interfederativa, destacou-se que este ensaio adotou por referencial teórico as idéias de princípio adotadas pela corrente pós-positivista que postula serem os princípios espécies do gênero norma, realizando-se uma abordagem doutrinária sobre o tema, visando à perfeita compreensão do aludido princípio.

No que toca à relação entre princípios e normas, constatou-se consenso doutrinário, tanto no plano jurídico nacional quanto no estrangeiro, no sentido da inexistência de diferença quanto à natureza jurídica das normas e princípios, tratando-se, em verdade, de mera questão de gênero (norma) e espécie (princípio). Assim, nos dias de hoje, as diferenciações entre norma e princípio situam-se, não mais no plano da diversidade das naturezas jurídicas, mas restringem-se tão-somente às peculiaridades de cada espécie de norma.

Da análise do princípio da cooperação interfederativa, insculpido implicitamente no artigo 241 da CF, verificou-se que a referida norma, além de se subsumir perfeitamente ao conceito de Ávila, carrega a idéia da conjugação de esforços dos diferentes entes federativos, visando à implementação de determinada política pública, que individualmente, nenhum deles teria condições plenas de realizar com eficácia. Em outras palavras, trata-se da recepção no ordenamento jurídico pátrio do conhecido adágio popular que assevera que “a união faz a força”.

No exame da relação do referido princípio com o conceito de justiça como equidade elaborado por John Rawls, verificou-se convergência axiológica entre ambos, disso resultando a conclusão de que o instituto do consórcio público constitui-se em ferramenta implementadora de justiça (como equidade) no âmbito das comunidades beneficiárias da gestão associada de serviços públicos.

Inferiu-se que a opção pela instituição de consórcios públicos está intimamente relacionada com um sentimento de injustiça experimentado pelo particular e que é gerado pela inoperância governamental decorrente da insuficiência de recursos e/ou de planejamento na aplicação deles. É que a partir da gestão compartilhada de serviços públicos, os entes federativos poderão reduzir seus históricos déficits operacionais de políticas públicas, diminuindo esta sensação de injustiça que atualmente grassa entre as comunidades prejudicadas pela aludida insuficiência estatal. Daí, a relevância do estudo dos consórcios públicos sob a ótica jusfilosófica, pois assim se pode colacionar a este tema, fundamentos filosóficos imprescindíveis à correta interpretação e conseqüente desdobramento deste assunto.

Encerrando o estudo realizado na Seção I, no exame das formas de classificação de um consórcio público, registrou-se que, até o momento, inexistia na doutrina pátria estudo sobre as formas de classificação dos consórcios públicos. Isso porque o regime jurídico consorcial inaugurado pela Lei n.º 11.107/05 é ainda muito recente, datando de 06 de abril de 2005, dia em que foi promulgada a Lei dos Consórcios Públicos.

Assim, socorrendo-se na observação empírica do desenvolvimento do assunto no mundo concreto e na coleta de dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes à matéria, sugeriu-se três espécies classificatórias de consórcio público: a) pela pessoa jurídica suporte; b) pela espécie de política pública implementada; e c) pela capacidade funcional dos consórcios.

Na Seção II, que analisou o regime jurídico dos consórcios públicos, tomou-se a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (CF/88) como ponto de partida temporal para averiguação das normas que compõem o que se convencionou chamar de regime jurídico dos consórcios públicos em razão de a aludida Carta Política constituir marco referencial no estabelecimento de uma nova ordem jurídica no País.

Assim, a partir do advento da CF/88, verificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro recebeu as seguintes normas que expressamente mencionaram o instituto consorcial: Lei n.º 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde, art. 10), Lei n.º 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos, art. 47 e 51), Emenda Constitucional n.º 19/98 (Reforma Administrativa do Estado), Lei n.º 11.107/05 (Lei dos Consórcios Públicos), Lei n.º 11.445/07 (Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, art. 13, 15, inc. II, e 16) e Decreto n.º 6.017/07 (Regulamentação da Lei dos Consórcios). Ainda que sem lei específica sobre o tema, constituindo projeto de iniciativa do Ministério de Combate à Fome e Desenvolvimento Social, pela pertinência do assunto, também abordou-se a figura do Consórcio de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local (CONSAD).

No que toca a Lei n.º 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde –, destacou-se que foi a primeira norma, a partir do advento da CF/88, a prever expressamente a possibilidade de implementação de políticas públicas através de consórcio intermunicipal.

Relativamente à Lei n.º 9.433/97, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, coube destacar que, segundo o artigo 47 da indigitada lei, os consórcios e as associações intermunicipais passaram a ser considerados organizações civis de recursos hídricos para fins de composição de Comitê de Bacia Hidrográfica.

Além disso, a Política Nacional de Recursos Hídricos atribuiu outra importante função aos consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica: eles poderão, segundo disposição contida no artigo 51 daquela Lei, “receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo indeterminado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos”.

No exame da EC n.º 19/98, constatou-se que a alteração que a referida emenda constitucional realizou no artigo 241 da CF/88, implicou substancial evolução da ordem jurídica brasileira no que tange às regras relativas à criação das entidades integrantes da administração indireta ao admitir a criação de entidades interfederativas.

Por sua vez, no exame da Lei n.º 11.107/05 – Lei dos Consórcios Públicos – verificou-se que dito normativo consagrou-se como marco regulatório da gestão associada de serviços públicos de entes federativos, facilitando sobremaneira a implementação de inúmeras políticas públicas nos mais de cinco mil municípios brasileiros, notadamente, nas comunas de pequeno porte e de poucos recursos financeiros.

O estudo da Lei Consorcial permitiu concluir que as atividades oriundas de um contrato de consórcio público poderão ser implementadas através da constituição de personalidade jurídica de direito público, denominada associação pública, ou através da criação de uma personalidade jurídica de direito privado; conforme dispõe o art. 6º da aludida lei.

Também verificou-se que os consórcios públicos, não importando se constituídos sob pessoa de direito público ou privado, submetem-se aos princípios de direito público, próprios da Administração Pública, no que toca à celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

No que tange ao estudo da natureza jurídica de uma associação pública, concluiu-se tratar-se de uma autarquia interfederativa, cujo campo de atuação é restrito à prestação de serviços públicos, assim entendidos aqueles que visam à satisfação de necessidades coletivas.

Nessa seara, percebeu-se que o Decreto n.º 6.017/07, ao relacionar ao conceito de serviço público o requisito possibilidade de remuneração, lançou equivocada definição de serviço público aos consórcios públicos porque excluiu da possibilidade de gestão associada através de consórcios públicos toda uma gama de serviços públicos gratuitos como os de saúde e de assistência social (entre outros), bem como aqueles insuscetíveis de individualização para fins de cobrança de taxa ou preço público como, por exemplo, o serviço de iluminação pública.

Como a Constituição Federal não fez qualquer restrição ao tipo de serviço público suscetível de ser realizado em gestão associada através de consórcios públicos (se remunerado ou não), entende-se que esta redução conceitual de serviço público realizada pelo art. 2º, inc. XIV, do Decreto n.º 6.017/07, além de evidenciar falta de técnica legislativa e inobservância do conceito de serviço público consagrado pela doutrina administrativista, parece padecer de inconstitucionalidade por limitar dito conceito utilizado pela Constituição Federal.

No exame da associação pública, verificou-se que a Lei Consorcial fixou-lhe expressamente duas características importantes a saber: a) sua natureza de direito público; e b) a sua inserção na Administração Indireta de todos os entes consorciados. Além disso, a interpretação sistemática da Lei dos Consórcios Públicos e da CF/88 permitiu concluir que a criação por lei de uma associação pública deve ser necessariamente antecedida pela aludida ratificação por lei do protocolo de intenções, prevista na Lei dos Consórcios Públicos, sob pena de invalidade jurídica da criação da associação pública, valendo destacar que a sua existência no âmbito da administração indireta de cada ente consorciado dependerá da publicação de lei específica criando a referida autarquia em cada um dos entes consorciados.

Ademais, ressaltou-se que prerrogativas processuais da Fazenda Pública, aplicáveis à associação pública, não se aplicam ao consórcio público instituído sob a forma de pessoa jurídica de direito privado porque este, embora, no desempenho de atividade estatal, não integrará a Administração Indireta. Entende-se que a concessão de tais privilégios processuais ao consórcio de direito privado desequilibraria o regime jurídico dos consórcios, retirando-lhe sua sistematicidade e coerência interna e por

consequência sua eficácia no mundo dos fatos. A toda evidência, dispensar idêntico tratamento a duas espécies distintas de pessoa jurídica significa esvaziar o conteúdo do regime jurídico consorcial estabelecido, tornando-o inócuo.

Relativamente à faculdade discricionária concedida aos entes consorciandos na opção da pessoa jurídica suporte de um consórcio público, concluiu-se que tal liberdade de escolha não é absoluta, pois deverá repousar sobre motivos que denotem inequivocamente ser a escolha tomada aquela que melhor atendeu ao interesse público dos entes envolvidos.

Destacou-se que os consórcios públicos são contratos que devem decorrer de uma conjugação de ações de Estado (perenes) e não de ações de governo (transitórias). Os interesses pessoais dos chefes dos Poderes Executivos, de cunho meramente político, dissonantes da vontade real de implementar políticas públicas, não encontram guarida neste novel instituto porque o seu planejamento, instituição e operacionalização demandarão considerável parcela de tempo, não sendo absurdo considerar que, em certos casos, as atividades – de planejamento, criação e operacionalização de consórcio – iniciem em um mandato e terminem no seguinte.

No estudo da Lei n.º 11.445/07, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, percebeu-se que o legislador previu a possibilidade de as diretrizes de saneamento básico serem implementadas através de consórcios públicos, racionalizando a utilização dos recursos financeiros disponíveis em busca da otimização das ações em busca da universalização do saneamento básico em nosso país.

Por fim, o exame do Decreto n.º 6.017/07, que regulamentou a Lei dos Consórcios Públicos, permitiu concluir que o normativo objetivou disciplinar os principais aspectos trazidos pela Lei n.º 11.107/05, consolidando o arcabouço básico do regime jurídico dos consórcios públicos, do qual depreendeu-se com facilidade a intenção Governo Federal em estimular a criação de consórcios públicos, especialmente, os de direito público.

Na Seção III do presente trabalho, examinou-se os pontos de contato entre o instituto consórcio público e a execução das políticas públicas, buscando encontrar fundamentos doutrinários que pudessem justificar a idéia de que a entidade consorcial constitui importante ferramenta jurídica colocada à disposição das ações governamentais voltadas à implementação de políticas públicas.

Das definições de política pública apresentadas, foi possível depreender tratar-se de instrumentos de ação do governo visando à melhoria em algum aspecto econômico, político ou social de uma comunidade.

Verificou-se que o direito administrativo, enquanto disciplinador das atividades estatais, necessita evoluir no sentido de englobar também, de forma efetiva, a seara das políticas públicas, trazendo para o domínio jurídico, o que antes era considerado assunto restrito à política governamental, infensa a qualquer mecanismo formal de controle que pudesse avaliar o efetivo desempenho governamental na seara das políticas públicas, fiscalizando os agentes públicos responsáveis pela sua implementação.

Quanto à avaliação de políticas públicas, constatou-se que os principais critérios para se avaliar políticas públicas são a eficiência, eficácia e efetividade.

Concluiu-se que os executores de políticas públicas estão obrigados a dar cabal cumprimento ao planejamento feito, sob pena de responderem pessoalmente pelas faltas cometidas perante os diversos controles existentes.

Verificou-se que a responsabilidade civil do Estado, em nosso ordenamento, fundamenta-se na teoria do risco administrativo, sendo possível responsabilizar objetivamente o Poder Público por danos decorrentes tanto de sua ação quanto de sua omissão na realização de suas atividades voltadas à satisfação do interesse público, aí incluídas as políticas públicas, em razão da aplicação do postulado da proporcionalidade que veda tanto o excesso quanto a inoperância estatal, incluindo-se, nesta última hipótese, a falta de planejamento.

Por fim, diante de tudo quanto foi exposto na Seção III, concluiu-se que a responsabilidade civil do Estado por dano decorrente de planejamento apresenta-se, no plano teórico, como efetiva possibilidade doutrinária, sendo defendida, inclusive, por juristas nacionais e estrangeiros renomados como J.J. Gomes Canotilho, Almiro do Couto e Silva e Lúcia Valle Figueiredo.

Todos comungam, em termos nucleares, com a idéia de que o particular ao aderir ou ao ser compelido pela força coercitiva do Estado a se submeter a um determinado planejamento governamental, age dentro do princípio da confiança e da boa-fé. Dessa forma, se do planejamento incitativo ou imperativo do Estado decorrer danos ao patrimônio do particular, este terá direito de buscar a reparação dos prejuízos pelo Estado.

Todavia, no plano material, verifica-se que é ainda rarefeita a utilização da aludida teoria entre nós, evidenciando-se a necessidade de intensificação dos debates do assunto no meio jurídico com o intuito de consolidar sua aplicação, haja vista tratar-se a responsabilização civil do Estado por danos decorrentes do planejamento de importante instrumento de reparação patrimonial do particular lesado pelo Poder Público e de indispensável ferramenta no controle social nas ações de planejamento do Estado.

Portanto, diante das considerações expendidas sobre políticas públicas, foi possível afirmar que a figura do consórcio público apresenta-se como um importante ponto de contato entre o direito administrativo e o campo das políticas públicas, surgindo como ferramenta potencializadora da eficácia das aludidas ações governamentais porque através dos consórcios, diversos entes federativos poderão implementar, em gestão associada, suas políticas públicas comuns, planejando e executando ações em cooperação, de forma racional e com conseqüente economia de recursos.

Ademais, por centralizar em apenas uma entidade a execução de políticas públicas de diversos municípios, o consórcio público naturalmente facilitará o controle de tais políticas, que em sua grande parte, viabilizam a efetividade de direitos fundamentais e de serviços públicos.

Na quarta e última seção deste estudo, examinou-se a possibilidade de utilização dos consórcios públicos na efetivação dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Constatou-se que não há falar em concretização de direitos fundamentais se o Estado, que os recepcionou em sua carta política, não planejar e implementar políticas públicas eficazes, registrando-se que os consórcios públicos podem funcionar como ferramentas atenuadoras dos indesejáveis efeitos da reserva do possível no campo das políticas públicas, uma vez que a conjugação de esforços materiais, humanos e financeiros de entes federativos com interesses comuns certamente ampliarão e facilitarão as possibilidades de execução das políticas públicas em regime consorciado.

Como reflexo direto da idéia lançada acima, concluiu-se também que os consórcios públicos se constituem em efetivos redutores das injustificáveis omissões estatais no campo da efetivação das políticas públicas decorrentes de falaciosos

argumentos lançados pela Administração Pública, quando fundados em genéricas desculpas ligadas às limitações impostas pela reserva do possível.

Especificamente no que diz respeito à relação entre os direitos fundamentais e as políticas públicas, constatou-se indiscutível convergência temática entre direitos fundamentais e políticas públicas em razão destas constituírem, via de regra, as ações governamentais no mundo da vida com vistas ao asseguramento daqueles.

Por relevante, cabe pontuar que os direitos fundamentais de dimensão unicamente subjetiva, *prima facie*, não guardam necessariamente relação com as políticas públicas porque não as necessitam para serem concretizados.

Aproximando a convergência entre direitos fundamentais e políticas públicas para a seara dos consórcios públicos, notou-se que o instituto consorcial, de certa forma, viabiliza a criação de uma nova instância executiva de políticas públicas, aproveitando expressão utilizada por Canotilho, um verdadeiro *spill over*, ou seja, uma lógica expansiva de integração de entes federativos na busca da execução satisfatória de políticas públicas de interesse comum em determinada região territorial.

Concluiu-se que os consórcios públicos têm aplicabilidade apenas na seara dos direitos fundamentais que não forem estritamente individuais, como é o caso dos direitos coletivos e difusos.

No que tange à efetivação do direito fundamental à saúde através de consórcios públicos, observou-se que com o advento do regime jurídico dos consórcios públicos, inaugurado pela Lei n.º 11.107/05 e seu Decreto n.º 6.017/07, esta possibilidade de implementação da política pública de saúde de modo associado foi igualmente garantida aos consórcios públicos, desde que observada a exigência legal (art. 4º, inc. 3º, Lei n.º 11.107/05) no sentido de que o protocolo de intenções e o contrato de consórcio público prevejam expressamente a política de saúde em cláusula necessária relativa às áreas de atuação do consórcio público.

Ademais, o estudo realizado permitiu concluir no sentido de que é plenamente possível, em face da existência em nosso país, na atualidade, de suficiente suporte doutrinário e legal, enfrentar o grave problema da efetividade do direito fundamental à saúde com eficiência e eficácia através do planejamento de políticas públicas de saúde que considerem a criação e atuação dos consórcios públicos, nos moldes da Lei n.º 11.107/05, como importantes mecanismos executivos nesta seara, dando concretude ao direito fundamental à saúde.

Quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, percebeu-se que a doutrina já estabeleceu um consenso quanto ao enquadramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, recepcionando-o como um direito fundamental. No mesmo sentido também já se manifestou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual assumiu-se nesse trabalho ser o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental positivado no artigo 225 da Constituição Federal.

Constatou-se que, à semelhança do direito à saúde, também aqui, na seara do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, há necessidade de que políticas públicas sejam implementadas a fim de garantir a sua efetividade no plano da vida.

Verificou-se que com o advento do regime jurídico dos consórcios públicos, inaugurado pela Lei n.º 11.107/05 e seu Decreto n.º 6.017/07, a possibilidade de implementação da política pública ambiental foi igualmente garantida aos consórcios públicos, desde que observada a exigência legal (art. 4º, inc. 3º, Lei n.º 11.107/05) no sentido de que o protocolo de intenções e o contrato de consórcio público prevejam expressamente a política ambiental em cláusula necessária relativa às áreas de atuação do consórcio público.

Também concluiu-se pela possibilidade, haja vista o suporte doutrinário e legal disponível atualmente em nosso país, de se enfrentar a problemática da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com eficiência e eficácia através do planejamento de políticas públicas ambientais que considerem a criação e atuação dos consórcios públicos, nos moldes da Lei n.º 11.107/05, como importantes mecanismos executivos na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, diante de tudo quanto foi exposto, pode-se afirmar que o instituto do consórcio público constitui-se em importante ferramenta legal na implementação de políticas públicas que viabilizem a efetividade dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, esperando-se, contudo, que o emprego de tal ferramenta não fique restrito apenas às referidas searas, pois o estudo realizado permite asseverar que os consórcios públicos podem ser utilizados na implementação de todas as políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais, cujas efetividades dependam da atuação do Poder Público.