

ano 15 - n. 62 | outubro/dezembro - 2015
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL

A&C

 EDITORA
Fórum

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - -
– Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I.
Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review). Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Daniel Wunder Hachem
Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial
Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juarez Freitas (UFRGS)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Nelson Figueiredo (UFG)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clémerson Merlin Clève (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Eros Roberto Grau (USP)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Carlos Abraão (UEL)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Yara Stroppa (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)	

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

Planejamento administrativo e concretização das atribuições administrativas dos entes municipais

Ciro Di Benatti Galvão

Professor orientador de TCC do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de São João Del Rey (São João Del Rey – MG). Professor no Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN (São João Del Rey – MG). Mestre e Especialista em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal) e em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (SP). E-mail: <dibenatti@yahoo.com.br>.

Resumo: Na condição de ente político de igual dignidade governativa em termos político-administrativos, há que se repensar a posição ocupada pelos municípios no processo amplo de boa governação e atendimento de finalidades de ordem jurídico-constitucional. O artigo tem como objetivo analisar a importância do planejamento administrativo local de base compartilhada para a autonomia local, atribuindo-lhe eficácia e eficiência executiva e tornando-os entes verdadeiramente influentes no processo atual de governança pública. Adotando-se a pesquisa teórica e apoiando-se no método dedutivo, chegou-se à conclusão de que para concretizar o citado planejamento adequado e eficiente há, atualmente, e, muitas vezes, que se atender à necessidade prática de se fomentar a constituição de institutos jurídicos intermunicipais de base consensual e de mútua intervenção, a exemplo dos consórcios públicos, tidos como entes administrativos personalizados aptos, também, a fortalecer a noção de autonomia local tão relativizada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Planejamento administrativo. Eficiência. Autonomia local. Consórcios públicos.

Sumário: 1 A autonomia administrativa municipal e o contexto de sua inserção – 2 A atividade de planejamento administrativo e sua vinculação às noções de eficiência administrativa e autonomia local – 3 Os procedimentos de consorciamento intermunicipal e a implementação de políticas públicas eficientes – 4 Considerações finais – Referências

1 A autonomia administrativa municipal e o contexto de sua inserção

O planejamento e as formas de execução das políticas públicas que o concretizam, a partir do adequado tratamento dado às competências administrativas municipais, pressupõe a compreensão da própria autonomia local.

Dessa maneira, tem-se que tanto o contexto europeu contemporâneo quanto a realidade brasileira fazem referência normativa expressa a ela. A Carta Europeia sobre a Autonomia Local, em seu art. 2º, refere-se a ela como uma verdadeira garantia constitucional a ser implementada pela realidade de todos os Estados-Membros da União Europeia, podendo ser verificado que a condição de garantia constitucionalizada também pode ser

depreendida da leitura do art. 18 da Constituição Federal de 1988. Em ambos os casos, constata-se que o referido instituto reporta-se à necessidade de, mediante a noção de autonomia, obter-se a composição racional das próprias realidades estatais que a adotam como preceito normativo.

Corriqueiramente, no entanto, é sabido que a noção de autonomia local, a partir de uma perspectiva jurídico-administrativa mais conservadora ou tradicional, tem se referido à existência, em sentido amplo, de campos de atuação tipicamente locais, caracterizados pela expressão “assuntos locais” e/ou “interesses locais”, conforme prudentemente observa António Cândido de Oliveira.¹ Percebe-se que a análise do instituto, a partir dessa ótica, tem como pressuposto a determinação estanque ou isolada de espaços próprios de decisão e de exercício de competências administrativas, de maneira a excluir qualquer outro ente do procedimento de elaboração e de concretização decisória acerca de determinados assuntos relacionados à realidade local.

Trata-se de uma visão hermética, referindo-se, pois, à capacidade própria atribuída aos entes municipais (locais) de se auto-organizar política e administrativamente, exercendo, exclusivamente, determinadas competências políticas e administrativas (muitas vezes, constitucionalmente definidas para atender a interesses socialmente localizados) de forma a excluir qualquer interferência externa em termos de definição governativa.

Verifica-se, assim, que mediante tal posicionamento compreensivo ao se falar em autonomia local estar-se-á, apenas, a definir que a responsabilidade pela gestão pública local, no que diz respeito à captação de interesses sociais e a sua regulamentação jurídica (tanto em termos legislativos quanto administrativos), fica a cargo, tão somente, dos municípios, devendo estes organizar-se para atender a tal desiderato.²

Felizmente, a necessidade de adaptação à realidade na qual se insere força o Direito a se reanalisar, a reconstruir as suas bases de regulação normativa, aprimorando os seus institutos, com a finalidade última de preservar a sua própria legitimidade ou aceitabilidade social. Do contrário, ter-se-á um ordenamento jurídico desacreditado e, portanto, um Estado igualmente colocado em descrédito. É inegável, portanto, que em termos jurídico-políticos tais necessidades de reanálise e de reconstrução compreensiva atinjam a realidade governativa local no que diz respeito a sua esfera ou campo de atuação autônoma.

Na esteira do pensamento de José de Melo Alexandrino,³ é inegável que o conceito pressupõe “o reconhecimento de uma esfera de poderes normativos próprios”, bem como certa “margem de livre orientação e decisão”, tanto em termos políticos, quanto de execução e organização administrativas.

¹ OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1993. p. 134 e 147.

² Acentuando essa mesma perspectiva, cf. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo. Instituciones Generales: bases, fuentes, organización y sujetos, actividad y control*, 2003, p. 575.

³ ALEXANDRINO, José de Melo. *Direito das Autarquias Locais*. In: *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina, 2010. v. IV, p. 79.

Em que pese a valorização dada por alguns autores à capacidade de decisão política própria para que se tenha uma abordagem mais adequada da expressão, chegando alguns⁴ a afastar do núcleo de sua compreensão o aspecto referente à tomada de decisão de cunho administrativo, crê-se que as duas perspectivas devam servir de suporte para a sua compreensão coerente, complementando-se. No caso, pretende-se atribuir uma necessária releitura da perspectiva meramente administrativa, dando-lhes novos contornos, a fim de contribuir para a manutenção do melhor enquadramento deste conceito jurídico.

A partir dessa colocação, pode-se dizer que se, anteriormente, a capacidade de conformação social revelava-se mediante a verificação de esferas de competências (principalmente, administrativas) isoladas, atualmente a intervenção administrativa pluralizada incide fortemente, ganhando projeção significativa em termos de governança pública e governabilidade, atingindo o instituto da autonomia local.⁵

E isso, por uma razão simples e compreensível: o aumento da complexidade social e de seus problemas tem feito com que, forçosamente, os entes municipais reestruturem-se para adequada e eficientemente cumprir as suas finalidades,⁶ ligadas a uma peculiar atribuição constitucional de competências (fato, aliás que torna inquestionável o aumento da atribuição de verdadeiras condições de autogovernança, principalmente administrativa, para as municipalidades governativas).⁷

Dessa maneira, percebe-se que, contemporaneamente, melhor será compreender o instituto da autonomia administrativa local a partir da imperativa ideia de intervenção ou participação governativa pluralizada e participada no que diz respeito ao alcance do bom e adequado exercício de competências administrativas (obedecidos, obviamente, alguns limites normativos, a exemplo da subsidiariedade e da eficiência, de maneira a não se instaurar situações caóticas decorrentes da usurpação de competências) do qual sejam originados saldos sociais positivos em termos de bem-estar e qualidade de vida.

⁴ Neste sentido, cf. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *Autonomía local y principio de subsidiariedad*. Congreso Internacional. *Municipia Siglo XXI: ciudadanía y gobierno local*. Zaragoza, 2004. p. 9-10.

⁵ J. J. Gomes Canotilho, em sentido próximo ao adotado por nós, deixa transparecer que a garantia constitucional da autonomia local deve ter reflexos na sua capacidade própria de organização administrativa para prosseguir interesses de relevância social para o seu correspondente núcleo social, não importando se de forma autônoma (quando possível e satisfatório, acrescente-se) ou em termos cooperativos (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 362).

⁶ Compartilhando desse entendimento, tem-se a visão de OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 65.

⁷ A doutrina francesa sobre o governo local, exposta por Jean-Marie Pontier, referente a contextos unitários descentralizados ou a realidades estatais compostas (a exemplo dos estados federais) é clara ao dizer que a autonomia local, em toda a sua extensão compreensiva, pressupõe a existência de certa transferência de assuntos para as esferas locais, de maneira que a elas seja atribuída maior autonomia para poderem se responsabilizar pelo seu bom cumprimento. Nas palavras do jurista francês, tem-se que: "L'autonomie local, quelle que soit son étendue et, par conséquent, indépendamment du fait que l'on se trouve dans le cadre d'une décentralisation étendue ou d'un véritable état fédéré, c'est d'abord une question de compétences transférées de l'échelon central à l'échelon local: plus le compétences transférées sont nombreuses et portent sur des domaines importants, et plus grande sera cette autonomie" (Cf. PONTIER, Jean-Marie. *Collectivités territoriales: les avancées toujours renouvelées de l'autonomie local: le cas de TOM*, p. 68-69).

Assim, prevalece o binômio “autonomia-participação”,⁸ atribuindo ressonância significativa ao entendimento do instituto da autonomia administrativa local, enquanto garantia constitucional reveladora de uma adequada capacidade jurídica de implementação de boas decisões públicas, principalmente em sentido administrativo.

Outra não poderia ser a sua compreensão, quando se depara com um contexto governativo e social mutante, que exige que os entes políticos e as suas respectivas estruturas administrativas comportem-se, a partir de uma normatividade pertinente, em conformidade com ideais de racionalidade, coerência e de atendimento à necessidade de tutela e de aprimoramento das posições subjetivas de vantagem (direitos), titularizadas por cada cidadão.

A pluralidade de interesses verificáveis e, até mesmo, em contraposição (a depender da situação concreta) torna imperativa a consolidação de um novo entendimento acerca da noção de autonomia local e dos mecanismos ou instrumentos que a concretizam, visto que muitos direitos são desenvolvidos e aprimorados em âmbito local. Demandas novas, advindas dos núcleos sociais, carecedoras, muitas vezes, de soluções que não têm suporte legal (em sentido estrito) prévio e imediato, sugerem que o recurso à reciprocidade de atuação (inclusive, em termos de planejamento) seja adotado.

Nesse sentido, antecipar-se a eventuais “situações-problema”, mediante análise prévia das circunstâncias que os compõem, possibilita a elaboração de um plano de ação (planejamento) por parte da Administração Pública e que, atualmente, requer o reforço da autonomia local (reforço, inclusive, em termos da necessidade de novos instrumentos que concretizam conteúdos normativos como a subsidiariedade e a consensualidade administrativas), para que se torne, portanto, um indicativo de evolução cívica e de valorização da condição humana dos que integram certa municipalidade.

2 A atividade de planejamento administrativo e sua vinculação às noções de eficiência administrativa e autonomia local

De essencial pertinência para que a ideia jurídica de eficiência administrativa seja, na maior medida possível, concretizada, pode-se afirmar que, indubitavelmente, o planejamento administrativo vem ganhando espaço considerável para que a própria estrutura administrativa se torne, além de eficiente, racional. Mas o que é eficiência administrativa? Qual a ligação entre essa expressão e a atividade autônoma de planejamento administra-

⁸ Para aprofundamento sobre esse enquadramento, cf. GALVÃO, Ciro di Benatti. Políticas Públicas da Atuação Local. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora- RPGMJF, Belo Horizonte, ano 1, n. 1. 2011, p. 111-136, p. 119.

tivo feito em âmbito local?

Compartilhando do pensamento de Fábio Konder Comparato⁹ de que a legitimidade estatal está ligada, cada vez mais, ao cumprimento de objetivos constitucionalmente predeterminados, não se pode negar que as estruturas público-administrativas têm se comportado de maneira a contribuir para o atendimento desses fins. Para tanto, desde a EC nº 19/98, passaram a estar submetidas à noção de eficiência, pois almejam-se fins ou finalidades que sejam alcançados ou obtidos de forma socioeconomicamente adequada, eficiente. A legitimidade da Administração Pública e, portanto, do próprio Estado está na obtenção de resultados coerentes com as determinações da juridicidade, consubstanciando o que se denomina de boa administração pública.

Prudentemente, Alexandre Santos de Aragão¹⁰ observa que a eficiência compõe o perfil administrativo do Estado, voltado para o alcance de resultados públicos concretos, não podendo ser compreendida, apenas, a partir de uma perspectiva de maximização de lucros e minimização de gastos. Não que a preocupação da Administração Pública para com a relação custo-benefício de seu comportamento não tenha certa relevância, mas, também, essa relação não pode conter, isoladamente, a compreensão da eficiência administrativa.¹¹

Cada vez mais, é nítido, portanto, que o núcleo compreensivo da referida expressão está na ou pressupõe a capacidade jurídica atribuída às estruturas administrativas para concretizarem objetivos de ordem constitucional, direta ou indiretamente vinculados a direitos fundamentais (individuais e sociais). Tamanha é a importância dos resultados de base ou fundamento constitucional que se pode afirmar, inclusive, que a própria necessidade de aprimoramento individual ou do bem-estar social faz com que os meios ou as formas comportamentais da estrutura administrativa estejam condicionadas por ela.¹²

É neste contexto que o planejamento administrativo se insere: auxiliar na busca e no aperfeiçoamento da qualidade de vida dos cidadãos (individual ou coletivamente considerados), mediante a intervenção do comportamento da Administração Pública, baseado na eficiência, principalmente no que diz respeito a problemáticas ou demandas advindas de situações de risco e de incerteza, para as quais os resultados nem sempre são passíveis de visualização imediata. Trata-se de verdadeira postura proativa, fundada na

⁹ KOMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 350-351.

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 375-376.

¹¹ Neste mesmo sentido, cf. MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2013. p. 39.

¹² É possível tecer uma linha de continuidade entre o raciocínio desenvolvido e o pensamento de Eduardo García de Enterría ao asseverar que o Direito como um todo refere-se a “um processo aberto em função de finalidades a alcançar”, revelando “uma sucessão de soluções parciais a questões políticas”. Ora, se assim se apresenta a ciência jurídica, os entes políticos detentores de competências próprias devem mostrar-se aptos a concretizar as soluções pertinentes para os problemas que se apresentam socialmente ou no ambiente da polis. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2006. p. 181-182.

análise antecipada de certo contexto para que melhores resultados possam ser, de fato, alcançados.¹³

O planejamento precede a ação administrativa (em concreto), tornando-a mais racional diante do contexto no qual a ela irá incidir. A racionalidade trazida pelo comportamento público, por meio da atividade de planejamento, refere-se, pois, à obtenção de coerência comportamental diante de problemas carecedores de solução adequada, mediante o emprego de meios/métodos cogitados em um plano analítico e pretérito de ação administrativa.

Não se consegue conceber uma estrutura administrativa meramente reativa e afoita, que somente se preocupa em atuar quando da constatação dos efeitos advindos dos problemas que se mostram comprometedores do bem-estar individual e social.¹⁴ Muito pelo contrário: há que se ter um comportamento antecipador/preventivo, ao menos minimamente, de eventuais problemas que possam surgir numa realidade marcada pelo risco, pela incerteza.

Antecipando-se a eles, vislumbrando quais podem surgir (de acordo com o cenário social, cultural e econômico que se apresenta), bem como analisando as suas possíveis causas e eventuais efeitos colaterais, torna-se mais fácil arquitetar formas para contê-los, diminuindo-se as chances de que os seus efeitos sejam demasiadamente prejudiciais. Um bom planejamento, contendo metas a serem alcançadas, mediante a escolha e a utilização adequada de meios facilita a superação de problemas e/ou a obtenção de melhores resultados públicos.

Mas, para se ter um planejamento nesses moldes, necessária se mostra a determinação de sua titularidade e da forma como ela se exterioriza. Diante de cenários complexos, percebe-se, cada vez mais, que comportamentos isolados e herméticos não geram decisões suficientemente coerentes, racionais e, portanto, eficientes.

A quebra de paradigma da chamada “Administração Pública unilateral” torna-se um fato incontestável. Não se quer negar a existência de decisões administrativas consubstanciadas em atos administrativos isolados, mas, igualmente, não soa tão pertinente, em termos de melhor conformação social, que a atividade administrativa (inclusive, a de planejamento) seja exclusivamente exercida por uma singular e unilateral estrutura administrativa, diante dos desafios sociais apresentados em concreto.

Parcela significativa da doutrina já atentou para a necessidade de relativização da hermeticidade administrativa ou de sua centralização em uma única estrutura que preconizava a elaboração de decisões unilaterais e, tem sobrelevado, em muitos casos, decisões provenientes de mais de uma entidade pública administrativa, possibilitando referir-se,

¹³ Tendendo a aproximar dessas ideias, cfr. FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 97.

¹⁴ Matias-Pereira sugere a mesma postura para que se obtenha uma administração empreendedora. Cf. MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010. p. 130.

por sua vez, à formação de reais centros plurais de imputação de competência e de decisão administrativa. Vivencia-se, agora, a denominada “Administração Pública pluralizada”, baseada ou fundamentada nas noções de discursividade, paridade e dialeticidade, com vista à obtenção de consensos decisórios.¹⁵

Assim, a partir dessa virada compreensiva no que diz respeito ao comportamento administrativo, diz-se que o instrumento do planejamento público também deve trazer consigo e refletir, de acordo com a complexidade do problema social a ser enfrentado, os desdobramentos da paridade, da consensualidade e da participação administrativas. A titularidade da atividade de planejamento administrativo, bem como o seu correspondente exercício é influenciado por essas noções, não sendo indicado que assuma outros contornos que não os trazidos pela participação e coordenação administrativas.

Lembre-mos: o planejamento, na qualidade de atividade ou comportamento contínuo, cotidiano e operacional proveniente de qualquer manifestação da estrutura administrativa do Estado, responsável pela tomada de eventual decisão, pressupõe, preside e orienta a boa gestão executiva da ação pública, atualmente. Assim, para se ter soluções públicas que abarcam realidades sociais plúrimas e complexas (cujas demandas e necessidades carecem, também, de agilidade decisória), nada mais coerente e, de certa forma, lógico do que valer-se ou possibilitar-se a intervenção pluralizada no comportamento de planejamento das decisões estatais. A agilidade decisória também pretendida é otimizada (afinal, decisões demoradas podem gerar insegurança e injustiça), as chances de êxito em concreto são mais palpáveis, assim como a possibilidade de obtenção de maior legitimidade do poder público se torna mais viável.

Demonstrada a correlação entre planejamento e eficiência, sendo que esta vincula-se, atualmente, a uma adequada execução daquele, resta responder, minimamente, à outra indagação proposta, referente ao papel da autonomia local nesse processo de correlação entre as expressões.

As localidades personalizadas de cunho político-administrativo (municipalidades) passaram a ter a mesma dignidade e importância em termos de gestão e execução de decisões públicas, conformadoras do interesse público no Estado brasileiro (vide art. 18, CF/88). A noção de autonomia lhes é de importância ímpar, sem a qual significativos serviços públicos e/ou de relevância social sequer seriam prestados ou o seriam de forma insuficiente, deficitária e com atraso, não atendendo, portanto, à imperatividade da noção de eficiência administrativa.¹⁶

¹⁵ Sobre a Administração Pública dialógica e consensual, refletindo a superação ou relativização da exclusividade do ato administrativo, cfr. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 108; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In: Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: RT, 2011. p. 112-113; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Método, 2013. p. 43; BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 265; ESTORNINHO, Maria João. Réquiem pelo Contrato Administrativo. Coimbra: Almedina, 2003. p. 64-65 e NOHARA, Patrícia. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012. p. 37.

¹⁶ Não que a simples existência juridicamente regulada desses entes seja garantia disso, mas crê-se que sem eles o cenário de concretização seria mais conturbado do que já é.

Entendida como a capacidade (político-administrativa) juridicamente atribuída aos entes políticos locais, a autonomia municipal tem requerido, cada vez mais, uma interferência heterônoma, externa e de base participada. Principalmente, em termos materiais, ou seja, de recursos tributários, recursos humanos e recursos tecnológicos. E, isso porque, concretamente, os desafios a que se sujeitam os municípios, muitas vezes, abarcam mais de uma realidade local, de maneira que deve ser agregada à capacidade jurídica de decisão administrativa de cada um deles a possibilidade de utilização de variados recursos advindos da participação em conjunto para que se tenham melhores ações administrativas em termos de gestão pública e de adequação do interesse público.

A coexistência de entes locais que compartilham certos interesses públicos e que visualizam a possibilidade de racionalizarem suas respectivas e parcelares gestões públicas, propicia o fortalecimento local em termos de planejamento eficiente de determinadas políticas públicas de sobrelevada importância para os contextos sociais que representam. Desperdiçar essa potencial e propulsora força cooperativa em termos de planejamento, quando viável e indicado, significa se comportar na contramão da eficiência administrativa.

Preterir um planejamento de base discursiva, consensual, focada em resultados comuns, quando desejados, representa ineficiência administrativa. O planejamento administrativo público de base eficiente tem pressuposto a adoção da autonomia local, compreendida a partir dessa perspectiva, beneficiando-se dela, absorvendo, pois, os seus reflexos em contextos governativos que, cada vez mais, necessitam dessa noção participativa para a obtenção de bons resultados públicos.

3 Os procedimentos de consorciamento intermunicipal e a implementação de políticas públicas eficientes

De forma acertada, ainda na década de 1980, Georges Vedel¹⁷ observou que “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”.

Pois bem. Seguindo o pensamento do jurista, é possível afirmar que a civilidade a que ele se refere pressupõe não apenas à existência de um arcabouço normativo-administrativo apto a estruturar o comportamento administrativo dos Estados, mas, principalmente (e, deve ser salientado) a necessidade de que essa normatividade guarde coerência relacional com o contexto em que as Administrações Públicas se inserem. Dito de outra forma: não basta existir um conjunto normativo (de base constitucional e/ou infraconstitucional) a ser-lhes aplicado, mas essa carga normativa deve propiciar-lhes es-

¹⁷ VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo*. Trad. de la 6. ed. francesa por Juan Rincón Jurado. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. p. 40.

trutar-se de maneira a manter a coerência de seu comportamento administrativo com a realidade na qual irão incidir.

O planejamento público de base eficiente, certamente, representa um comportamento administrativo apto a conformar melhor a normatividade que é aplicada à Administração Pública, para além de reforçar a autonomia local, conforme já referido. Enquanto instrumento de uma boa gestão administrativa e, portanto, do próprio exercício governativo, o planejamento público concretiza, também, a normatividade presente na noção tão relevante de subsidiariedade administrativa.

É sabido que ela responsabiliza-se pela necessidade de condução da boa gestão de assuntos de relevância para o desenvolvimento do interesse público por toda estrutura que esteja mais apta e próxima do cidadão. Mediante a sua adoção, reorganizam-se as relações não somente entre Estado e sociedade civil,¹⁸ mas, inclusive, entre as relações internas do próprio Estado, priorizando ao máximo e na maior medida possível, a questão de decisões públicas tomadas e executadas de maneira a corresponder às expectativas plausíveis do âmbito social local, geralmente mais atento às necessidades para que a ordem jurídico-administrativa local prepare-se para atendê-las de maneira eficiente. Somente quando a eficiência comportamental das entidades (governativas e administrativas) locais não estiver apta a cumprir com tal finalidade, admitir-se-á a intervenção de outras entidades.¹⁹

A partir desse raciocínio, torna-se totalmente injustificado que haja necessariamente intervenção externa no contexto local no exercício da gestão pública, sem que tenha sido tentado o planejamento público de viés intersubjetivo e participado. Espera-se, inicialmente, que as decisões públicas sejam planejadas e colocadas em prática onde, realmente, os problemas eclodem. Somente torna-se admissível o chamamento de auxílio externo à realidade local quando o seu comportamento administrativo mostrar-se infrutífero em termos de qualidade decisória.

Admitir a excessiva e, muitas vezes, incondicionada intervenção externa em âmbito local, para além de criar certa dependência político-administrativa, compromete a cláusula constitucional da autonomia local das realidades municipais, visto que lhes nega a possibilidade de se (re)organizarem para superar obstáculos que inevitavelmente surgem cotidianamente.

Pode-se dizer que foi para conservar ou manter a possibilidade dos municípios de se autogovernarem com o mínimo de eficiência que o instituto do consorciamento público ganhou, a partir da nova redação atribuída pela EC nº 19/98 à norma constitucional do

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 321.

¹⁹ Esta é também a orientação da Carta Europeia da Autonomia Local, em seu art. 3º, item 3. Cf. CONSELHO EUROPEU. Carta Europeia de Autonomia Local. Estrasburgo, 15 out. 1985.

art. 241, contornos jurídicos mais concretos, com a edição da Lei nº 11.107/2005. O referido diploma legislativo refere-se a um instituto jurídico que tem guardado em si tanto a noção de planejamento responsável e comprometido, quanto a de execução administrativa decisória com base na consensualidade e com vistas a preservar a noção jurídica de subsidiariedade.

Pelos procedimentos de consorciamento público, especificamente os intermunicipais, projetam-se as entidades governativas locais novamente no cenário governativo do país como alternativas em termos de boa gestão pública, fortalecendo a sua capacidade de planejamento administrativo, refletindo em soluções práticas que, de fato, podem corresponder aos anseios das populações locais que vivenciam problemas carecedores de soluções de médio e longo prazos, minimizando as chances de se ter decisões administrativas tomadas isoladamente por outras estruturas administrativas, muitas vezes tendenciosas à centralização e à imperatividade.

Consideradas ferramentas típicas de um federalismo cooperativo, a importância da noção de planejamento público lhes é inerente. Em seu procedimento de formalização, é inegável que se tenha, por parte dos entes públicos envolvidos, disponibilidade para que certas metas comuns sejam devidamente alcançadas, estabelecendo-se parâmetros para tanto, bem como estipulando-se a carga de responsabilidade atribuída a cada um dos eventuais consortes, chegando-se ao que se tem denominado de *shared-government*.

Nesse sentido, há total pertinência no pensamento apresentado por Gerry Stoker²⁰ para quem uma das principais questões que envolvem os entes locais em termos de boa governação é, justamente, atribuir capacidade de ação efetiva àqueles que, muitas vezes, são desprovidos de mecanismos, instrumentos e políticas públicas concretas e de qualidade (em termos de bons resultados) elaboradas para superar as dificuldades e/ou problemas que surgem em seu contexto geográfico. Especialmente para estes casos, o autor salienta que “medidas ou passos específicos devem ser tomados para remediar os desafios que eles enfrentam”.²¹

A partir da recomendação do autor, pode-se afirmar, portanto, que o consorciamento público (interlocal, principalmente) representa uma maneira alternativa de lidar com problemas do cotidiano cujas soluções estejam necessariamente no compartilhamento decisório. As soluções dos problemas surgem não a partir de uma isolada administração pública, mas de uma mútua/recíproca disposição em termos de gerenciamento da res publica.

²⁰ STOKER, Gerry, *Networked local government: a desirable goal but can it be achieved?* In: Congresso El Territori en la Societat de les Xarxes. Dinàmiques Territorials i Organització Territorial. Barcelona: UIMP, 2000. p. 1.

²¹ Na literalidade de STOKER, Gerry. *Networked local government: a desirable goal but can it be achieved?* In: Congresso El Territori en la Societat de les Xarxes. Dinàmiques Territorials i Organització Territorial. Barcelona: UIMP, 2000, p. 1, tem-se que: “those who lack access to social capital- networks of information, trust and norms- may find themselves on the margins of the new politics and forms of social production unless specific steps are taken to remedy the challenges they face”.

A noção de planejamento está presente expressamente no Decreto nº 6.017/2007, nos moldes do que está disposto no art. 2º, X, que dispõe que ele (planejamento) irá se referir às: “atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada”.

Inicialmente, e, a partir da compreensão da atividade de planificação, percebe-se que ela irá se manifestar na assinatura pelos consortes do chamado ‘protocolo de intenções’.²² Trata-se de documento pré-contratual, de suma significância, pois tanto o art. 4º da Lei nº 11.107/2005, quanto o disposto no art. 5º do Decreto nº 6.017/2007, mencionam a necessidade de que haja, principalmente, certa definição das finalidades do procedimento consorcial, o seu prazo de duração, a indicação de sua área de atuação, bem como a explicitação das competências de cada consorte que serão transferidas ao ente consorcial público, além da menção dos serviços públicos que serão prestados, objetos da chamada gestão associada. Todos esses comportamentos (dentre outros previstos) pressupõem, certamente, um prévio planejamento de cada interessado para que se possa constituir, realmente, um ente novo com chances de praticar uma boa e eficiente gestão pública, atingindo as metas pré-fixadas, relativas ao aperfeiçoamento do interesse público.

Verifica-se, pois, que os citados dispositivos normativos garantem que aos consórcios públicos seja atribuído um conjunto de medidas que representa, afinal, a preocupação do legislador infraconstitucional em obter um comportamento administrativo racionalizado e coerentemente voltado para os fins a que visa o instituto consorcial.

Outra importante manifestação do planejamento administrativo em sede dos procedimentos consorciais refere-se ao disposto no art. 8º da Lei nº 11.107/2005 c/c o art. 13 do Decreto nº 6.017/2007, que tratam do denominado ‘contrato de rateio’, documento advindo de predeterminado comprometimento recíproco em termos de cessão ou repasse de recursos financeiros, em conformidade com as leis orçamentárias de cada ente municipal para que possam efetivamente ser utilizados em sede de consorciamento.

Se não houver planejamento financeiro de cada pretense consorte, frustra-se a formalização do ente consorcial público, visto que ele não terá suporte financeiro inicial para custear os investimentos necessários para o exercício de suas atividades, estando, portanto, fadado à não constituição, ao insucesso.

Em se tratando de planejamento administrativo adequado, há que mencionar também a existência do chamado ‘contrato de programa’, disciplinado pelo art. 13 da Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo art. 2º, XVI, do Decreto nº 6.017/2007.

Trata-se de documento que contempla o compromisso recíproco dos entes consortes, estabelecendo para cada um as obrigações pertinentes no que diz respeito à presta-

²² Sobre a relevância prática do ‘protocolo de intenções’, cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: RT, 2013. p. 289.

ção de serviços públicos e/ou à transferência total ou parcial de bens, serviços e pessoal, necessários à continuidade da prestação dos serviços públicos transferidos. É verdadeira ferramenta de manutenção da higidez do comportamento de cada participante, com significativos reflexos no planejamento administrativo do ente oriundo da intervenção plural, evitando-se, pois, que haja prejuízo ou comprometimentos sérios no exercício de suas funções e/ou atividades.

Tanto que o §4º do art. 13 da Lei nº 11.107/2005 previu, conforme prudentemente observado por Rafael Oliveira,²³ a ultratividade do contrato de programa, ou seja, a permanência ou subsistência dos seus efeitos jurídicos mesmo que o consórcio público se desconstitua, antes do termo final ajustado, permanecendo apenas uma das partes envolvidas. Evita-se com essa medida que haja a quebra da fidúcia envolvida inicialmente, preservando-se, pois, as noções de segurança jurídica e de boa-fé de um dos entes consortes participantes, que se programou e atribuiu parte de seus recursos (financeiros ou não) para que o consórcio fosse constituído. Cobra-se, pois, mediante tal medida, a manutenção do comprometimento para com o planejamento não só individual dos entes políticos (no caso, municipais), mas do próprio consórcio público, na qualidade de ente apto a realizar uma boa gestão pública.

4 Considerações finais

A elaboração do presente artigo pretendeu contribuir dogmaticamente para a compreensão adequada da atividade administrativa estatal, vocacionada, por excelência, ao cumprimento atento e juridicamente coerente do interesse público.

Para tanto, desenvolveu-se o raciocínio de que o planejamento compartilhado/co-participado e prévio, ou seja, que antecipa a execução da atividade administrativa, representa, contemporaneamente, uma necessária alternativa comportamental da estrutura administrativa do Estado para a superação de problemas carecedores de boas soluções em termos sociais, além de se representar, também, uma pertinente manifestação da noção de autonomia governativa, atribuída aos entes político-administrativos para o bom exercício de suas funções administrativas.

A racionalidade constante nesse comportamento antecipador soa viável devido a sua inclinação para o aperfeiçoamento do *modus operandi* da Administração Pública, que dele deve se valer para, inclusive, obter fontes de informação técnica necessárias e provenientes de diversos entes interventivos, que contribuirão para a elaboração mais completa e afim com a noção técnica de eficiência administrativa.

²³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 139.

A figura do consorciamento público, que pressupõe essa disposição dialógica entre os seus partícipes, tem representado um instituto típico de um cenário regido pelas ideias de governança pública adequada ou boa governação pública.

Em contextos cada vez mais sujeitos a riscos e incertezas, o comportamento planejador e prévio e, ainda por cima, sensível à necessidade de inclusão participativa, tem exigido que novos contornos, referentes ao comportamento administrativo, sejam dados aos Estados.

Sai-se de uma zona de conforto, proveniente e típica da segunda metade do século XIX e que perdurou até meados da segunda metade do século XX (responsável pela crença de que toda e qualquer atividade administrativa estatal necessariamente seria de responsabilidade de uma única estrutura político-administrativa, voltada para a busca do interesse público e social) e adentra-se em um contexto em que, em termos de gestão pública, a negação da importância e da necessidade de se ter comportamentos dialógico-administrativos antecipadores de soluções para certas problemáticas apresenta-se como uma mentalidade autista e em descompasso com a realidade vigente.

O planejamento público de base participada, consubstanciado, como foi visto, nas atividades desenvolvidas pelas figuras consorciais públicas, tem representado um sinal positivo de aprimoramento da racionalidade administrativa estatal e do correspondente interesse público, potencializando, consideravelmente, a norma constitucional atributiva da garantia da autonomia aos entes locais.

Administrative Planning and Implementation of the Administrative Duties of Municipal Entities

Abstract: As political entity, local government entities has the same equal dignity in political terms inside the country and it is necessary to rethink the position of the them in the role process of good governance and in the achievement of purposes established by the constitutional order. The article analyzes the importance of local administrative shared planning and also the importance of its corresponding executive effectiveness to make municipalities truly important entities in the current process of public governance. Adopting the theoretical research, based on the deductive method, we came to the conclusion that nowadays there is a need to encourage the establishment of inter-municipal effort, as inter-municipal consortia, ordinary administrative institutes based on consensuality, able to achieve and improve the administrative planning mentioned above as well as the concept of local autonomy since the promulgation of the Federal Constitution of 1988.

Key words: Administrative planning. Efficiency. Local autonomy. Inter-municipal consortia.

Referências

ALEXANDRINO, José de Melo. Direito das Autarquias Locais. In: Tratado de Direito Administrativo Especial. Coimbra: Almedina, 2010. v. IV.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

- BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: renovar, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005.
- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. Autonomía local y principio de subsidiariedad. Congreso Internacional. In: *Municipia Siglo XXI: ciudadanía y gobierno local*. Zaragoza, 3 dic. 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CONSELHO EUROPEU. Carta Europeia de Autonomia Local. Estrasburgo, 15 out. 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Madrid: Civitas, 2006.
- ESTORNINHO, Maria João. Réquiem pelo Contrato Administrativo. Coimbra: Almedina, 2003.
- FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GALVÃO, Ciro di Benatti. Políticas Públicas da Atuação Local. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora- RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 111-136, 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: RT, 2013.
- MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 15. ed. São Paulo: RT, 2011.
- MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Público e o Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2013.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- NOHARA, Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.
- OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo. Instituciones Generales: bases, fuentes, organización y sujetos, actividad y control*. Barcelona: Ariel, 2003.
- PONTIER, Jean-Marie. *Collectivités territoriales: les avancées toujours renouvelées de l'autonomie local: le cas de TOM*. *Revue Administrative*, 53^e année, n. 313, p. 66-75, 2000.
- STOKER, Gerry. *Networked local government: a desirable goal but can it be achieved?* In: *Congresso El Territori en la Societat de les Xarxes. Dinàmiques Territorials i Organització Territorial*. Barcelona: UIMP, 2000.

VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Trad. de la 6. ed. Francesa por Juan Rincón Jurado. Madri: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GALVÃO, Ciro Di Benatti. Planejamento administrativo e concretização das atribuições administrativas dos entes municipais. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 221-235, out./dez. 2015.

Recebido em: 25.03.2015

Aprovado em: 01.06.2015