

Alexandre Augusto Batista de Lima

CONSORCIOS PÚBLICOS E SANEAMENTO BÁSICO

Instrumentos de concretização
do Princípio da Eficiência

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2021

Copyright © 2021 by Alexandre Augusto Batista de Lima

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

L732c

Lima, Alexandre Augusto Batista de

Consórcios públicos e saneamento básico : instrumento de concretização do princípio da eficiência / Alexandre Augusto Batista de Lima. -- Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021.

428 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 343-392.

ISBN 978-65-5510-487-5

1. Consórcio público. 2. Federalismo de cooperação. 3. Governança administrativa. 4. Princípio da eficiência. 5. Saneamento básico. 6. Direito administrativo. 7. Direito público. I. Título.

CDD 342

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Consórcios Públicos no Ordenamento Jurídico no Contexto do Federalismo Brasileiro: papel dos municípios e a cooperação na prestação do serviço público de saneamento básico.....	13
1.1 A busca do Estado brasileiro por uma Administração Pública Eficiente.....	13
1.2 O Federalismo no Brasil: papel dos municípios na prestação do serviço público de saneamento básico	24
1.3 As Políticas Públicas como atividade administrativa descentralizada dos Municípios: utilidade dos nudges na concretização das políticas públicas de saneamento básico no Brasil	40
1.4 A Natureza jurídica dos consórcios públicos no direito brasileiro: Formação dos Consórcios Públicos no Brasil como descentralização administrativa e interação com a estrutura orgânica da Administração Pública dos entes Consorciados.....	51
Capítulo 2 – Consórcios Públicos na Área de Saneamento Básico no Brasil ...	65
2.1 Consórcios instituídos no Brasil na área de saneamento básico: análise dos consórcios instituídos no panorama nacional	66
2.2 Indicadores econômicos e sociais: Diagnóstico do saneamento básico no Brasil, a partir das bases de dados de órgãos governamentais.....	74
2.3 Análise do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí: primeiro consórcio de Saneamento Básico do Brasil.....	85
2.4 Tipos de Consórcios Públicos na área de saneamento básico	96

2.4.1 Consórcios Públicos que atuam com a finalidade de planejamento e apoio à prestação de serviços de saneamento por entidades autárquicas ou serviços autônomos de águas e esgotos	96
2.4.2 Consórcios Públicos multifinalitários que atuam em alguns componentes do saneamento	99
2.4.3 Consórcios Públicos que atuam apenas para a regulação do serviço de saneamento básico	101
Capítulo 3 – Regime Jurídico dos Consórcios Públicos: instrumentos contratuais previstos em lei.....	103
3.1 Regras Gerais aplicáveis aos Consórcios Públicos no Brasil	103
3.2 Instrumentos jurídicos formativos (constituidores) dos Consórcios Públicos	113
3.2.1 Protocolo de Intenções.....	113
3.2.2 Contrato de Rateio	118
3.2.3 Contrato de Programa	122
3.3 A licitação e suas particularidades na contratação de Consórcios Públicos: licitação compartilhada e dispensa de licitação	124
Capítulo 4 – O Modelo Gerencial de Administração Pública como Pressuposto para a Concretização da Prestação do Serviço Público de Saneamento Básico Eficiente	131
4.1 Modelos de Gestão Administrativa no quadro jurídico-normativo brasileiro	132
4.1.1 Cultura Patrimonialista no Brasil como entrave à gestão eficiente dos Consórcios Públicos	137

4.1.2 Modelo Burocrático da Administração Pública brasileira limitante para a prestação de um serviço público de saneamento adequado: bloqueios ideológicos para uma gestão eficiente	142
4.1.3 Modelo Gerencial na Administração Pública brasileira: pressuposto para uma atuação eficiente dos Consórcios Públicos	161
4.1.4 Governança Administrativa como instrumento institucional de ampliação da eficiência e excelência da atividade administrativa na área de saneamento básico	173
4.2 Interlocução entre Administração Pública e o Direito Privado na gestão dos Consórcios Públicos	186
Capítulo 5 – O Conteúdo Jurídico do Princípio da Eficiência como Justiça Social na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	193
5.1 O conteúdo jurídico do Princípio da Eficiência como justiça social.....	193
5.2 Princípio da Eficiência administrativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	220
5.2.1 ADI n. 1.842 – RJ.....	223
5.2.1.1 Voto do Ministro Relator – Maurício Corrêa	223
5.2.1.2 Voto do Ministro Joaquim Barbosa (Divergência)	225
5.2.1.3 Voto do Ministro Nelson Jobim (Divergência)	225
5.2.2 ADC MC 12 /DF e ADC 12/DF.....	227
5.2.2.1 Voto do Min. Relator Carlos Ayres Britto	228
5.2.2.2 Votos dos demais ministros.....	230
5.2.2.3 Julgamento do Mérito.....	232

5.2.3 RE 579.951-1/RN (2008)	233
5.2.3.1 Voto do Relator (Ministro Ricardo Lewandowski)	233
5.2.3.2 Votos dos Demais ministros. Divergência e ajuste	235
5.2.4 ADI 3.386/DF (2011)	236
5.2.4.1 Voto da Ministra Relatora (Ministra Cármen Lúcia)	237
5.2.4.2 Votos dos Demais Ministros. Decisão unânime	239
5.2.5 RE 631.240/MG (2014)	239
5.2.5.1 Voto do Ministro Relator (Ministro Luís Roberto Barroso)....	240
5.2.5.2 Votos dos demais Ministros. Divergência.....	241
5.2.6 ADI 1.923/DF (2015)	243
5.2.6.1 Análise dos Votos - Ministro Redator para o Acórdão (Ministro Luiz Fux)	244
5.2.6.2 O Princípio da Eficiência na ADI n. 1.923/DF	247
5.2.7 RE 837.311/PI (2015).....	248
5.2.7.1 O Princípio da Eficiência nos votos da Maioria – Ministro Relator, Luiz Fux e Ministro Edson Fachin	248
5.2.7.2 A divergência – Voto condutor do Ministro Luís Roberto Barroso	251
5.2.7.3 O Princípio da Eficiência no RE n.º 837.311/PI.....	252
5.2.8 ADI 2877/RJ	252

5.2.8.1 Votos dos Ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa. (Relator e Divergência)	253
5.2.8.2 Votos que abordam o conteúdo do Princípio da Eficiência – Votos do Ministro Eros Grau e do Ministro Carlos Britto	254
5.2.8.3 O Princípio da Eficiência na ADI n.º 2.877/RJ	256
5.2.9 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 275/PB	256
5.2.9.1 Votos – Acórdão inteiro Teor ADPF n.º 275/PB – Ministro Relator – Ministro Alexandre de Moraes. (Voto condutor).....	257
5.2.9.2 O Princípio da Eficiência na ADPF n.º 275/PB.....	259
5.3 Principais considerações conclusivas sobre o conteúdo jurídico do Princípio da Eficiência administrativa como justiça social na jurisprudência do STF	260
Capítulo 6 – Os Consórcios Públicos Como Instrumentos de Execução das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e de Concretização do Princípio Constitucional da Eficiência.....	265
6.1 As Políticas Públicas como fomento de integração social e econômica na área do saneamento básico: investimento e protagonismo estatal nas ações de saneamento básico	265
6.1.1 Antecedentes ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)....	269
6.1.2 Instituição do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e consolidação do protagonismo estatal nas ações de saneamento	272
6.1.3 Os reflexos na prestação do serviço de saneamento básico com o advento da Constituição Federal de 1988	275

6.1.4 O problema da titularidade do serviço público de saneamento no Brasil.....	280
6.2 Objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos.....	290
6.2.1 Os Consórcios Públicos como instrumentos eficientes de concretização dos objetivos da Lei n. 11.445/2007 – Lei do Saneamento Básico	292
6.2.2 O Consórcio Público como instrumento eficiente de concretização dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei n.º 12.305/2010	303
6.3 A atuação da Administração Pública na concretização do Direito ao Saneamento Básico: a eficiência como Justiça Social.....	309
6.4 A cooperação dos entes consorciados como fator preponderante para a prestação do serviço público adequado na área do saneamento básico: a abordagem da Teoria dos Jogos	313
Conclusões	323
Notas de rodapé tabelas.....	335
Referências	343