

INTRODUÇÃO

No contexto urbanístico, a união das cidades para o alcance de objetivos comuns deve ser estudada, analisada e praticada principalmente neste momento de grande dispêndio do orçamento público, com a finalidade de aproximar os objetivos comuns das cidades. Ou seja, deve-se preocupar com a gestão articulada e sistêmica das cidades no intuito de impulsionar o crescimento e desenvolvimento regional e não apenas local.

Com o consórcio há a comunhão de esforços para um determinado objetivo compartilhado entre os membros. Isto é bem comum quando os municípios se juntam para contratar determinada melhoria de pavimentação entre a extensão urbana que liga duas ou mais cidades, fazendo valer assim os recursos em prol da coletividade e disseminando vantagem à região e não apenas um local.

Por isso, além de priorizar o urbanismo no contexto dos municípios, também merece atenção o urbanismo regional, com as concentrações de pessoas em torno de duas ou mais cidades que se comunicam por meio de uma extensão urbana. Para isso, o Estatuto da Metrópole apresenta algumas ferramentas, dentre as quais o consórcio público, com base na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, assim como o consórcio, visam desenvolver as funções de interesse comum. A atuação conjunta, em muitos casos, representa mitigação dos gastos e melhor qualidade do serviço prestado. Isto é crucial em relação aos serviços públicos. Inclusive, por conta do efeito ricochete esperado das colateralidades das atuações isoladas por parte dos municípios, toma-se como exemplo o despejo incorreto de lixo pode afetar e contaminar a água de dada região.

O presente estudo está alicerçado em fontes de direito urbanístico (conceito de metrópole, região metropolitana e consórcios), direito constitucional (conceitos de metrópole e municípios e considerações ao sistema federativo), direito administrativo (explicações sobre o consórcio) e áreas correlatas como a geografia, enriquecendo os conceitos típicos do direito. Bem como com o estudo das Leis de Contratação de Consórcio Público e o Estatuto da Metrópole. Interligando e conectando a esfera conceitual, encontra-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 que reforça as ideias, desde os conceitos de municípios e metrópole, passando aos interesses comuns e a necessidade de consórcios intermunicipais. Para então melhor explorar o fenômeno, a utilização dos consórcios na região metropolitana de Londrina.

1 FEDERAÇÃO E A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA

Primeiramente, é necessário compreender a forma de organização do Estado brasileiro para melhor visualizar a região metropolitana, por mais que identificar as grandes metrópoles pareça uma atividade simples. A forma do Estado refere-se à maneira pelo qual o país divide-se, podendo ser unitário, quando composto por uma única divisão governamental ou mesmo federado quando há a associação de entes podendo estes ser União e Estados, que são autônomos, mas não soberanos (MORAES, 2014).

O Brasil optou por organizar seu território entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Estes membros da federação são denominados como entes federados. Por assim ser, o Estado brasileiro possui uma estrutura fragmentada que é considerada uma federação, esta divisão do Estado é previsão imutável na Constituição da República Federativa do Brasil por ser uma cláusula pétrea. Através da divisão de competências constitucionais tem-se as competências exclusivas, comuns e concorrentes dos entes federados (MORAES, 2014; BRASIL, [1988]).

O federalismo se segmenta no sistema Dual ou Corporativo. Por sistema Dual tem-se a divisão federal em Estado e União. Isto importa dizer que as atribuições são bem definidas aos entes federados. Isto é nítido quando visualizasse os Estados Unidos da América, que possui a União com competências mínimas, e os Estados que compõem a federação com competência de auto-organização e administração, com previsões diferenciadas inclusive no que se refere a pena de morte. Por Estado Corporativo pretende-se elucidar a ideia de troca de atribuições pelos entes federados como pode ser percebido com as competências comuns e concorrente e fundos de participação no Brasil (FERNANDES, 2004).

Neste sentido, a orientação constitucional de autonomia dos municípios e possibilidade estatal de prever regiões metropolitanas para a promoção de “organização, planejamento e execução dos interesses” regionais apresenta uma possibilidade de cooperação interfederativa (art. 25, §3º, BRASIL, [1988]). Ou seja, implementa a concepção de administração local através dos municípios e regionais através das regiões metropolitanas de forma compulsória. De tal forma que Milton Santos (1993) compreende que as cidades e metrópole são corporativas na medida em que reúne os demais entes federados para alcançar seu objetivo, bem como pressupões à cooperação público-privada.

Edésio Fernandes (2004; 2006) afirma que dentre as características urbanísticas brasileiras, a metropolização talvez tenha sido a principal, em razão do território brasileiro ser composto por inúmeras metrópoles. Distinguindo-se, assim, de outros países, nos quais há uma

única metrópole como centro. A título meramente elucidativo, no Paraná, um dos 27 Estados que compõe a federação, há 8 regiões metropolitanas, conjuntamente estas regiões metropolitanas englobam um total de 194 cidades dos 399 municípios existente no Estado, ora metades dos municípios estão inseridos em regiões metropolitanas.

Em meados de 1970, iniciou-se a implantação das metrópoles e o ordenamento jurídico brasileiro que contemplava o planejamento integrado para desenvolvimento econômico e social (ARAÚJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018). Através da previsão normativa da Constituição da República Federativa de 1967, passou a atribuir a União a possibilidade de instituir região metropolitana (BRASIL, [1967]), em pleno período militar (FERNANDES, 2004).

A base da concepção do ideal metropolitano era impulsionar os enfrentamentos dos problemas conjuntos por meio da associação de municípios limítrofes. Assim, já em 1967 denotava-se a compreensão da região metropolitana derivada de sua natureza compulsória. Pois, conforme previsão da constituição de 1967 e igual compreensão dada pela emenda constitucional de 1969, os municípios integrantes da região metropolitana devem buscar solução de problemas regionais conjuntamente. Cabe frisar que a constituição de 1967 não mencionava a atuação dos Estados membros, eis que as questões a serem destacadas eram de âmbito local (FERNANDES, 2004).

Deste modo, através da Lei Complementar nº 14 de 1973, ocorreu o estabelecimento das primeiras regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Os municípios das regiões metropolitanas atuantes do desenvolvimento regional, seja pela execução ou planejamento do desenvolvimento urbano integrado, conforme a previsão normativa, possuíam preferência no recebimento de recursos tanto do âmbito estadual como do âmbito federal (BRASIL, [1973]).

A partir daí passou a competência da criação das regiões metropolitanas aos Estados não outorgando qualquer atribuição aos municípios. Aos municípios apenas incumbia a atividade de consulta e não de deliberar acerca da gestão metropolitana. As atribuições deliberativas da gestão metropolitana competiam ao Estado (FERNANDES, 2004).

A implantação das regiões metropolitanas foi fomentada por uma estratégia do Plano Nacional de Desenvolvimento, que visava, por meio das regiões metropolitanas, promover a construção de moradias, implementação do sistema de transporte e outras melhoras em infraestrutura (ARAÚJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018). O objetivo com o Plano de Desenvolvimento Nacional era garantir a infraestrutura para o futuro desenvolvimento do país.

Quando ocorreu a proposta constitucional de 1988, até se questionou acerca da inserção da região metropolitana como ente federado, um outro nível de poder além dos concebidos, que

são: municipal, estadual e nacional. Contudo, as propostas não foram apreciadas com a importância que mereciam e buscou-se atribuir maior autonomia e receita aos municípios (FERNANDES, 2004).

Conceitualmente, “as regiões metropolitanas são conjuntos de Municípios limítrofes, com certa continuidade urbana, que se reúnem em torno de um município polo [...]” (MORAES, 2014, p. 295) onde há aglomeração de pessoas, poder político e atividades empresariais em espaço territorial reduzido (FERNANDES, 2006) de forma a integrar econômica e socialmente o território, bem como as cidades que futuramente serão incorporadas a metrópole (ARAÚJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018).

Fernandes (2004, p. 18) ainda destaca que a “região metropolitana não constitui apenas uma região de serviço comum, socioeconômica, administrativa ou de planejamento de uso do solo, mas fundamentalmente política”. Para Milton Santos:

As atuais regiões metropolitanas têm como pontos comuns dois elementos essenciais: a) são formadas por mais de um município, como o município núcleo – que lhes dá o nome – representando uma área bem maior que as demais; b) são objeto de programas especiais, levados adiante por organismos regionais especialmente criados, com a utilização de normas e de recursos em boa parte federais. São, na verdade, regiões de planejamento, onde, todavia, o que é feito não atende a problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais [...] (SANTOS, 1993, p. 75).

Por metrópole compreende-se:

[...] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 2º, V do Estatuto da Metrópole, BRASIL, [2015])

Os municípios, por sua vez, são “entidades federativas indispensáveis ao nosso sistema federativo, integrando a política-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia [...]” (MORAES, 2014, p 295) sendo a autonomia “a capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração” (MORAES, 2014, p. 296).

Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

[...].(ADI 1842 / RJ - RIO DE JANEIRO, Min. Relator Luiz Fux, Julgamento 06/03/2013, Publicação 16/09/2013).

Através da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a criação das regiões metropolitanas que era de competência federal (ARAUJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018) passou a ser estadual mediante a instituição de lei complementar (MORAES, 2014; ARAUJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018; BRASIL, [1988]).

A instituição das regiões metropolitanas coopera com a gestão das políticas públicas integradas, organizadas, planejadas e executadas conforme o interesse comum de forma a promover e impulsionar o desenvolvimento urbano sustentável da região (MORAES, 2014; BRASIL, [1988]; BRASIL, [2015]).

Anteriormente a instituição do Estatuto da Metrópole, Fernandes (2006, p 19) pontuou que a metropolização se apresentava em desrespeito aos “limites administrativos tradicionais, e não [tinha] qualquer expressão adequada na ordem jurídica brasileiro”, muito embora existisse a busca para legitimar as relações intermunicipais, “os consórcios e associativismo municipais” em favor do interesse comum e as assembleias metropolitanas.

Neste cenário, o Estatuto da Metrópole regula uma lacuna no sistema federativo em caso de conflitos entre os entes federados por meio da adoção de políticas públicas respaldadas por estudos de planejamento territorial mais democrático (ARAUJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018). A previsão do Estatuto vem para nortear a gestão interfederativa que corrobora com a afirmativa de Milton Santos (1993, p. 109) de que “a região deixa de ser produto de solidariedade orgânica localmente tecida, para tornar esse resultado da solidariedade organizacional”. Pois o conjunto de associações e cooperação voluntárias passam a compor a organização, neste caso a administração pública, trabalhando aqui com a solidariedade para benefício integrado das regiões e promoção de desenvolvimento.

2 FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM

A Constituição da República Federativa do Brasil apresenta como fundamento da constituição das metrópoles, “aglomeração urbanas e microrregiões, constituída [a integração destas] para [...] a organização e o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, §3º, CRFB, BRASIL, [1988]; art. 3º, Lei nº13.089, BRASIL, [2015]).

Alexandre de Moraes (2014) em sua leitura ao texto constitucional complementa que estas regiões seriam implantadas como soluções das carências e dificuldades estatais a serem superados.

[...]O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. [...].(ADI 1842 / RJ - RIO DE JANEIRO, Min. Relator Luiz Fux, Julgamento 06/03/2013, Publicação 16/09/2013).

Este interesse comum ultrapassa o conjunto dos municípios envolvidos (ADI 1842 / RJ - RIO DE JANEIRO, Min. Relator Luiz Fux, Julgamento 06/03/2013, Publicação 16/09/2013). A não observância dos interesses acarretam riscos nas esferas sociais e ambientais podendo ser destacada em questões de saneamento ou mesmo de coleta de lixo como questão de saúde pública.

Isto corrobora com a necessidade de questionar-se a busca da sustentabilidade nos âmbitos municipais e regionais. Pois, o desenvolvimento dos municípios deve alinhar e permitir a sustentabilidade, Freitas (2012, p. 38) destaca que:

O novo urbanismo, o das cidades saudáveis, com o cumprimento enérgico do Estatuto da Cidade e da Lei de Mobilidade Urbana [Lei nº 12.587/2012], é outro exemplo robusto de providências sinérgicas e sistêmica cogente, à luz da sustentabilidade, seja via regularização fundiária, seja via arquitetura e construção verdes ou incentivo prioritário ao transporte público, seja via urgente de contenção das encostas e remoção das pessoas de área de riscos, devidamente mapeadas. Chuvas de omissão não podem continuar matando, ano após ano. Cumpre introjetar e fazer respeitar sem procrastinação. O direito fundamental (tutelável judicialmente) as cidades integradas, amistosas, seguras e fluentes.

Com a instituição do Estatuto da Metrópole há o estabelecimento das “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas [...]” (art. 1º, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

Conceitualmente, a função pública de interesse comum é a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II, Lei nº13.089, BRASIL, 2015). Aqui está inserido normativamente a intenção de promover uma gestão sustentável regional no contexto

normativo que deve ser transposta a prática por meio dos instrumentos de desenvolvimento urbanos integrados no intuito de evitar prejuízos através de atuação isoladas dos municípios.

Sendo a governança interfederativa necessária para a organização, planejamento e execução de funções públicas. Como governança interfederativa tem-se a gestão conjunta do interesse comum por mais de um ente federado. Assim, possibilita-se um alinhamento das políticas dos entes federativos interessados.

Nos termos do Estatuto da Metrópole a governança interfederativa é o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação[...]” (art. 2º, IV, Lei nº13.089, BRASIL, 2015). Esta governança interfederativa implementa as funções públicas através da utilização de “sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (art. 2º, IX, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

Importante destacar que compete ao Estado, mediante lei complementar, definir as funções de interesse comum no intuito de justificar a formação de aglomeração urbana, bem como os instrumentos de controle social das metrópoles, forma de proceder com o planejamento e execução destas (art. 5º, III e IV, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

No Paraná, a regulamentação das Metrópoles procede por meio da Lei Complementar 111 de 2005. Esta disposição apresenta entre outras previsões, a atividades tidas como função de interesse comum para a região metropolitana:

Art. 3º. Para os efeitos desta lei, considera-se:

[...]

V - função pública de interesse comum no âmbito metropolitano, atividades relativas a:

- a) planejamento, global ou setorial, das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais;
- b) execução de obras e a implantação, operação e manutenção de serviços públicos;
- c) financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos;
- d) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V deste artigo, serão exercidas em campos de atuação, tais como:

- I - o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;
- II - a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;
- III - o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;
- IV - a infraestrutura econômica relativas, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias;
- V - o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;
- VI - a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável;
- VII - a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;

- VIII - a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;
- IX - a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;
- X - a política da oferta habitacional de interesse social;
- XI - o controle da qualidade ambiental;
- XII - a educação e a capacitação dos recursos humanos;
- XIII - a saúde e a nutrição;
- XIV - o abastecimento alimentar;
- XV - outros serviços declarados de interesse comum.(LC111, PARANÁ, 2005)

Diante das previsões, é verificável que as funções de interesse comum no Estado do Paraná apresentam um rol exemplificativo. Assim, no Estado do Paraná, tem-se como funções de interesse comuns as previstas na lei complementar, bem como os demais serviços regionais assim declarados como de interesse comum. É importante ressaltar que dentre as atribuições acima mencionadas, existe as atribuições metropolitanas de saneamento, mobilidade e uso do solo que são de suma importância à região metropolitana.

Destaca-se que o interesse comum regional prevalece sobre o interesse comum local. Em outros termos, coloca em voga que prevalece o interesse das regiões metropolitanas, da aglomeração urbana, microrregião do que os interesse das cidades de forma isolada (art. 6º, I, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

Outro ponto importante, é que as diretrizes gerais se orientam conforme o Estatuto da Cidade, enquanto a aglomeração urbana deve-se balizar através do compartilhamento de: processos de planejamento e decisórios devendo ser comum e compartilhado; gestão comum das funções públicas de interesse metropolitano; sistema para prestação de contas e concentração de recursos; a divisão de custos para execução compartilhada das funções públicas de interesse comum; participação popular para planejar e decidir as políticas urbanas integradas; o alinhamento entre as previsões orçamentárias dos membros federativos que compõem a governança federativa; a compensação do serviço ambiental ou outro serviço prestado pelas cidades membro da operação urbana (art. 7º, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

Para a governança interterfederativa é necessário o compartilhamento decisório e responsabilidade de gestão com o objetivo de se alcançar as funções públicas de interesse comum, tais como a mobilidade e saneamento.

Nesse sentido, a tomada de decisão é feita através de um processo de planejamento conjunto por meio de um plano de desenvolvimento comum integrando com previsões contábeis (“orçamentárias e financeiras”). Bem como, a responsabilidade pela gestão da execução dos planos por diversos órgãos e membros dos municípios e Estado (art. 7º-A °, Lei nº13.089, BRASIL, 2015).

Pois, nos termos do STJ no julgamento da ADI 1.842/2013 Rio de Janeiro, “[é] necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.” Por isso, a importância da governança interfederativa para busca de interesse compartilhado entre estes entes.

Ou seja, a implementação e decisão das funções de interesse comum dependem do crivo da população municipal, do Estado e dos municípios. Ao passo que a responsabilização da gestão recai sobre as entidades do Estado e Municípios que se encarregam de suas atribuições. Assim tornando um processo democrático, transparente e alinhado com a aglomeração urbana de forma regional, além de também estar alinhado com nível estadual.

Isto endossa a decisão por meio da estrutura da governança corporativa prevista no artigo 8º do Estatuto da Metrópole. Esta estrutura compõe de: representante dos entes federados como membros executivos; sociedade civil, que assim como no plano diretor, possuem capacidade de deliberar; organização pública com seu caráter técnico-consultivo no intuito de desenvolvimento de pareceres e outros instrumentos técnicos necessários e; o “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”.

Ainda é necessário destacar o papel da União para implementação desenvolvimento de uma política compartilhada entre as cidades. Mas, antes, conforme artigo 14 do Estatuto da Metrópole, é necessária uma gestão plena.

A gestão plena se caracteriza pela: previsão em Lei Complementar que formalize e delimite a aglomeração urbana ou metrópole; a composição da gestão interfederativa; e o plano de desenvolvimento urbano integrado da metrópole ou da aglomeração urbana.

Ao final, o Estatuto ainda apresenta que não é necessária a aglomeração urbana ou mesmo a metrópole para se constituir associações (“convênios de cooperação”) e consórcios entre os entes federativos no intuito de proporcionar o desenvolvimento urbano regional (art. 23, Lei nº13.089, BRASIL, 2015). O artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) disciplina que estes convênios e associações vem para proporcionar a gestão compartilhada de serviços de interesses comuns e devem ser regulamentados por lei.

Reflete-se aqui, no ponto de interesse dos entes federados, que no caso das aglomerações urbanas e metrópoles previstos em lei, é obrigatório constituir convênio para planejar, prever e executar o interesse comum ordenado pela Lei Complementar estadual.

No caso de municípios que não compõem a metrópole, ou mesmo aglomeração urbana não prevista em regulamentação, é uma faculdade a ser considerada. Em outros termos, o

caráter discricionário ou compulsório de associação é dependente da previsão ou não da aglomeração urbana em lei complementar.

O interesse comum é um conceito amplo que deve ser considerado sobre o eixo do interesse interfederativo. No contexto histórico, quando as regiões metropolitanas foram colocadas pelo plano nacional de desenvolvimento, remetia-se aos interesses da estrutura de desenvolvimento, como construção de estradas, moradias e meios que garantissem o pleno desenvolvimento do país.

Conforme a previsão do Paraná este conceito abrangente estende-se as fronteiras da educação, nutrição e questões que deveriam atravessar a fronteira municipal ou ser colocadas localmente. Pois a educação básica, por exemplo, é uma competência municipal, sendo a localidade que teria como melhor dirigir benefícios as crianças.

Além disso, ao longo dos tópicos, além de desenvolvido o que seriam estas funções de interesse comum, foi apresentada uma série de interpretações aos enunciados do Estatuto da MetrÓpole onde inseriu o termo, para compreender qual seria o objetivo da região metropolitana e como os alcançá-los.

3 CONSÓRCIO

Percebe-se que a busca pelos interesses comuns regionais pode ser alcançada tanto por meio das regiões metropolitanas como pelos consÓrcios. Através de implementação de políticas integradas e com o aumento da qualidade de vida da população regional. Assim sendo, o consÓrcio adentra o instituto da região metropolitana, mas não é o único instrumento para desenvolvimento das funções públicas de interesse comum.

O consÓrcio é destacado ao final do Estatuto da MetrÓpole como sendo voluntário aos municípios que não compõem uma aglomeração urbana, microrregião ou mesmo metrÓpole prevista em lei. Neste sentido, como compulsório caso seja uma região urbana composta por municípios e reconhecida por lei complementar estadual, ou se reconhecida federalmente antes de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal.

A ADI 1842 / RJ destaca que “[não] há dúvida de que, para interesses regionais, o consÓrcio serviria como importante instrumento jurídico para a viabilização da prestação de serviços públicos, como o do saneamento básico, ou a concessão do serviço a particular[...]”.

Assim como Edésio Fernandes (2004) inseriu a importância do cooperativismo (“associativismo”, “consorciamento”) de maneira voluntária como ocorre em casos de

consórcios. Pois, conforme o autor, este processo de arranjo negocial entre os entes federados não pode ser imposto, mas sim inserido através de “incentivos seletivos” que impulsionem a associação. Na época, anterior a previsão normativa do consórcio, destacou que deveria inserir formato jurídico as associações dos governos. Isto facilitaria a política de crédito, por exemplo.

Atualmente, já há uma previsão, a disposição da Lei de Contratação do Consórcio Público é um marco legal para atribuição de personalidade jurídica, anteriormente a previsão legal havia o entendimento doutrinário prevalente de que os consórcios eram tidos como a celebração de acordo entre iguais entes federados, por exemplo, acordo firmado entre município e outro município para alcançar fim comum. Diferindo dos convênios que eram a celebração de acordo com entes federativos diversos, a título de exemplo uma parceria de município para com o estado (DI PIETRO, 2014).

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 551), conforme entendimento e ressalvas apresentadas em sua obra, o consórcio conceitua-se “como associação formada por pessoas jurídicas políticas (União, Estado, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou direito privado, criados mediante autorização legislativa, para a gestão associada dos serviços públicos”.

Um ponto curioso, é que o consórcio quando tiver uma composição interfederativa por membros diversos (como por exemplo, Município e União) terão seus contratos analisados por dois tribunais de contas distintos. Bem como, há o fato da natureza jurídica do contrato, que pode ser pública ou privada, quando privada regida pelo Código Civil pois possui caráter de associação civil. Mas quando considerado de direito público é tido como autarquia por ser enquadrado como associação pública submetendo-se ao ordenamento de direito público em razão de sua natureza (DI PIETRO, 2014).

A previsão de diversas possibilidades aos consórcios públicos como a dispensa de licitação pública para a sua contratação com a administração direta (DI PIETRO, 2014; BRASIL, 2005).

Consequentemente percebe-se a promoção do consórcio por meio tanto da Lei de Contratação de Consórcio (2005) como da previsão do consórcio como instrumento de desenvolvimento urbano integrado no Estatuto da Metrópole (2015). A primeira normativa constitui o consórcio como personalidade jurídica, consequentemente atribui a esta personalidade a responsabilização por seus atos, assim garantido maior segurança aos entes federados que buscam celebrar acordos de interesse comum, independente deste acordo voltar-se à saneamento como é o caso da ADI 1.842/2013 Rio de Janeiro ou outro interesse.

4 CASO DE CONSÓRCIOS METROPOLITANOS NA REGIÃO DE LONDRINA NO NOVO NORMAL

Os consórcios são destacados pela doutrina e jurisprudência como importante instrumento de desenvolvimento regional para impulsionar o desenvolvimento dos interesses da coletividade. Isto ocorre de forma voluntária quando não há imposição das regiões metropolitana.

A região metropolitana de Londrina foi instituída através da LC estadual nº81 de 17 de junho de 1998, composta atualmente por 25 municípios, onde o município polo, a que dá nome a região metropolitana é Londrina. Londrina é a segunda maior cidade do Paraná e a quarta maior do sul do Brasil. Em relatório previsto pela cidade de Londrina consta que a vantagem da região metropolitana é a facilidade de conseguir financiamento por compor a região metropolitana, mas nada menciona sobre consórcio (LONDRINA, 2014).

Por conta da pandemia, a cidade de Londrina, cidade polo da região metropolitana, declarou estado de calamidade pública. Isto tudo com o objetivo de agilizar dispêndios necessário para lidar com a crise de saúde. Também foi declarado o estado de calamidade para as cidades de Cambé, Bela Vista do Paraíso, Jataizinho, Prado Ferreira, Centenário do Sul e Alvorada do Sul. O estado de calamidade flexibiliza as previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal (VIEIRA, 2020).

Neste sentido, ainda é necessário apontar que a cidade de Londrina é um polo de serviços, por ser sede de hospitais de referência como é o caso do Hospital Universitário da Universidade Estadual de Londrina. Contudo, em nível metropolitano, carece da gestão plena, uma vez que, embora seja instituída por lei complementar estadual, ainda não possui plano de desenvolvimento urbano integrado para a execução da governança interfederativa.

Esta região conta com algumas iniciativas de consórcios entre municípios. Tais como para gestão de resíduos sólidos (ARAUJO JR, FRESCA, PAULINO, 2018). Como integrante de consórcios, Londrina é o centro da Associação dos Municípios do Médio Paraná (AMESPAR), Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema (CIMESPAR). Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (CISMEL) e o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional da Bacia do Cafezal (CIDEBRAC) (LONDRINA, 2019).

Percebe-se tímidos estímulos de consórcios municipais na cidade de Londrina. Em busca de saber se houve atuação efetiva do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema no momento da pandemia, não foi verificada qualquer notícia ou mesmo

resultado no diário oficial apresentado a colaboração intermunicipal, as buscas foram realizadas no Jornal Oficial de Londrina¹. Com referência ao Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional da Bacia do Cafezal (CIDEBRAC) há algumas publicações no jornal do município de Londrina referindo-se à prestação de contas.

Contudo, embora haja investimentos no hospital universitário, não foi visualizada a participação dos consórcios, mas houve sim investimentos por parte do Estado do Paraná e da Prefeitura Municipal de Londrina para com a saúde da regionalidade e aumento de leitos oferecidos pelos hospitais estaduais. Em sede local, do município, ainda houve iniciativa público-privada com a contratação de leitos em hospitais particulares pela prefeitura.

Isto tudo vem a corroborar com o histórico brasileiro do foco nos municípios. Contudo, já é possível visualizar que as práticas voltadas a localidade por meio de fomento estadual e local promovem melhora significativa a saúde local. Os consórcios formalizam a situação para garantir eficiência e economia dos recursos governamentais dos municípios localizados nas regiões metropolitanas.

Assim como um exemplo citado por Edésio Fernandes (2004, p. 20) “há municípios no sul de São Paulo se unindo a municípios no norte do Paraná, fazendo consórcios em que um usa a máquina do outro para baratear e racionalizar”. O autor ainda cita que as cidades pequenas devem se unir pois não conseguem lidar com os custos relativos a saneamento, habitação e transporte de forma isolada. Por isso a importância dos consórcios.

Com esta prática no desenvolvimento urbano regional de Londrina seria possível garantir maior eficiência e estimular a gestão integrada, que é prevista como obrigatória (compulsória) por meio do Estatuto da Metrópole.

5 CONCLUSÃO

A cooperação dos entes metropolitanos seria crucial principalmente no momento de pandemia e corrobora com o conceito de cooperação federativa com as atribuições comuns. A solidariedade mútua dos entes federados deve prevalecer para alinhamento das políticas e desenvolvimento urbano regional sustentável. As previsões do Estatuto da Metrópole vão de encontro com o decidido pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 do Rio de Janeiro de 2013. Bem como a previsão da ADI fundamentam que a possibilidade de convênio de cooperação e consórcio não é restrita a metrópole ou aglomerações urbanas.

¹ 1 As pesquisas foram realizadas até o dia 5 de setembro de 2020.

Neste contexto, com as instabilidades econômicas e novas tendências de mercado, as cidades/metrópoles mais do que nunca precisam perceber a oportunidade buscar estes instrumentos para permitir a continuidade das políticas urbanas. Assim como na mobilidade urbana (com avanços no transporte público e logística eficiente a população regional) e no saneamento para assim implementar a meta de saneamento para todos.

Ou seja, há uma necessidade latente em se visualizar instrumentos para impulsionar um direito urbanístico através de mecanismo de gestão estratégica sustentável, alinhando as práticas dos municípios limítrofes com as políticas estaduais, bem como, no caso do saneamento, com os demais municípios e mitigando custos.

A cooperação dos municípios contribui com a visão integrada das cidades por meio do compartilhamento de interesse e gestão coletiva de modo a alinhar as políticas e promover o compartilhamento de funções públicas de interesse comum. Com isso desencadeando um progresso ainda maior. Cumpre destacar que em um contexto histórico as regiões foram destacadas com o fim de impulsionar o desenvolvimento nacional. Atualmente, deve-se resgatar esta ênfase.

Percebe-se diversos exemplos de arranjos negociais intermunicipais para alcance de interesse comum. Contudo, ainda prevalece a concepção municipalista de promoção de qualidade local, pelo menos em Londrina. Ao que indicam os gastos públicos, este cenário está em constante mudança, inclusive em razão do déficit das prefeituras e a dependência dos entes. A cidade de Londrina, por exemplo, precisou declarar estado de calamidade assim como outras da regionalidade e tem prazo determinado para realizar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e implantar uma gestão urbana integrada. Ou seja, criar uma gestão única através de uma associação de municípios que se faz por meio do consórcio.

Com os levantamentos foi perceptível a possibilidade de se desenvolver políticas conjuntas prevista na legislação e no judiciário. Pretende-se para próximos estudos analisar os progressos do instrumento do consórcio no momento pós pandêmico. Bem como, buscar compreender as tendências e maiores dificuldades do consórcio como instrumento de desenvolvimento urbano integrado. Outra questão que salta aos olhos e deve ser matéria de um próximo estudo são os empecilhos da gestão plena das metrópoles e se de fato há uma contrapartida da União para se desenvolver uma governança metropolitana sobre a ótica de Norberto Bobbio dos sistemas de promoções.

REFERÊNCIAS:

ARAUJO JR., Miguel Ettinger de ; FRESCA, Tânia Maria ; PAULINO, ELIANE TOMIASI . Absence of Metropolitan Planning Institutes and Territorial Disorganization. In: Yasar Ergen. (Org.). **An Overview of Urban and Regional Planning**. 1ed.Londres: InTechOpen, 2018, v. 1, p. 3-24.

BRASIL. [1967]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm#art164.>. Acesso em 5 de set. de 2020.

BRASIL. [1973]. Lei Complementar nº 14. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em 5 de set. de 2020.

BRASIL. Lei 13.089. 2015. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.html. Acesso em 1º de set. de 2020.

BRASIL. [1988]. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 1º de set. de 2020.13

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842 / RJ - RIO DE JANEIRO. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>. Acesso em 04 de set. de 2020.

BRASIL. [2005]. Lei nº11.107. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em 03 de set. de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20º ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. **Cad. Esc. Legisl.** Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004. 68-99.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanístico no Brasil. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes (org.). Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LONDRINA. Perfil da Região Metropolitana de Londrina. Prefeitura Municipal de Londrina. 2014. Disponível em <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-planejamento/gpi/perfil-regiao-metropolitana/1069-perfil-rml-2014/file>. Acesso em 05 de set. de 2020.

LONDRINA. 2019.Consórcios. **Prefeitura Municipal de Londrina**. Disponível em <https://www.londrina.pr.gov.br/contabilidade-e-financas/informacoes-contabeis-transparencia/consorcios>. Acesso em 05 de set. de 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30° ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PARANÁ. Lei Complementar 111. 2005. **Diário Oficial da União**. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=7339&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em 1° de set. de 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

VIEIRA, Walkiria. Prefeitura declara estado de calamidade pública devido ao avanço da Covid-19. **Folha de Londrina**. Disponível em <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/prefeitura-declara-estado-de-calamidade-publica-devido-ao-avanco-da-covid-19-2988521e.html>>. Acesso 05 de set. de 2020.