

# CONSÓRCIO PÚBLICO: AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO PARA PLEITEAR EM NOME PRÓPRIO DIREITO DOS ENTES CONSORCIADOS

*Gabriel José Queiroz Neto*

Juiz Federal Substituto.  
Pós Graduado pela Escola Superior do Ministério Público do  
Distrito Federal e Territórios.  
Ex-Promotor de Justiça MP do Distrito Federal e Territórios

**RESUMO:** Examina-se a possibilidade de o consórcio público, constituído nos termos da Lei 11.107/05, demandar em nome próprio direito alheio, dos entes federados consorciados, especialmente em matéria tributária e financeira. Conclui-se pela ausência de dita legitimação, tendo em vista a falta de autorização normativa e as finalidades específicas dos consórcios públicos.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Consórcios públicos: dimensão constitucional, legal e regulamentar. 3. Legitimação extraordinária: compreensão. 4. A legitimação das associações na Constituição de 1988. 5. A legitimação dos consórcios públicos. 6. Conclusão.

**Palavras-chave:** Consórcio Público. Lei 11.107/05. Ausência. Legitimação extraordinária. Direito dos entes Consorciados.

## 1. INTRODUÇÃO

Passados três anos desde a promulgação da Lei 11.107/05, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, o Judiciário começa a receber as primeiras ações propostas pelas respectivas pessoas jurídicas constituídas nos termos do art. 1º, da referida Lei, segundo a qual

“O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”.

Ocorre que tais demandas nem sempre têm por objeto direito relativo e específico dos próprios consórcios, enquanto pessoas jurídicas distintas dos entes federativos consorciados. Percebe-se que, utilizando o mesmo raciocínio referente às associações civis privadas, tais consórcios vêm a juízo pleitear, em nome próprio, direitos dos entes federativos consorciados, direitos estes sem qualquer ligação específica com a finalidade para a qual o consórcio foi instituído.

Em Pernambuco, por exemplo, um determinado consórcio público constituído por diversos Municípios ajuizou várias ações contra a União, a fim de discutir questões tributárias (contribuição social patronal) e financeiras (repasses do Fundo de Participação dos Municípios).

A questão que se coloca é a seguinte: o ordenamento jurídico vigente autoriza tal postura? Tem-se aí legitimação extraordinária chancelada nos termos do art. 6º, do CPC?

O presente texto, após analisar a legislação vigente, bem como a compreensão e os limites da legitimação extraordinária, buscará responder a tais indagações.

## **2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DIMENSÃO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR**

O tema da cooperação entre os diversos entes da Federação no campo da formação de consórcios públicos tem sede na própria Constituição da República, que, no seu art. 241, com redação conferida pela EC 19/98, isto dispõe:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A fim de concretizar o comando advindo desse dispositivo constitucional, editou-se a Lei 11.107/05, que, como já dito, dispõe sobre “normas gerais

para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum” (art. 1º). A idéia era estabelecer um padrão unificado, apto a viabilizar a junção de esforços entre os entes estatais no campo da efetivação de serviços e políticas públicas comuns.

Já, aqui, é de se fazer um aparte para expressar que não se desconhece posicionamentos doutrinários no sentido de apontar eventuais inconstitucionalidades na referida Lei. Cita-se, por exemplo, o entendimento daqueles que defendem que o art. 241, da CF/88, não autorizaria uma lei nacional sobre o assunto, mas, sim, a edição de leis diversas disciplinadoras do assunto no âmbito de cada Ente da Federação. Ocorre que tais controvérsias não serão aqui examinadas, pois o objeto do artigo é apenas o enfoque processual. Parte-se, pois, do pressuposto de plena legitimidade/constitucionalidade da Lei 11.107/05.

Voltando ao tema propriamente dito, a referida Lei, em seu art. 1º, previu que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, distinta das pessoas jurídicas dos entes consorciados<sup>1</sup>. Estabeleceu-se, ainda, que os objetivos dos consórcios públicos seriam determinados pelos respectivos entes constituintes, desde que observados os limites constitucionais (art. 2º).

De acordo com o § 1º, do mesmo art. 2º, o consórcio, para a consecução dos seus fins, “poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo” (I); “nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público” (II); “ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação” (III). E mais, o § 2º, do mesmo dispositivo, estabelece que os consórcios, inclusive, poderão exercer atividades de cobrança e arrecadação de tarifas e preços públicos.

De outra parte, o art. 6º dispõe que consórcio público adquirirá

<sup>1</sup> É de se registrar o posicionamento daqueles que distinguem o consórcio público em si, que seria o próprio acordo de vontades (reunião entre os entes), com a pessoa jurídica criada. Nesse sentido, a pessoa jurídica criada seria posterior ao acordo de vontades. Não obstante isso, ao longo do texto, adotar-se-á a idéia de que ambas as figuras representariam a mesma coisa, como tem ocorrido na prática.

personalidade jurídica de direito público, no caso de associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções previamente firmado pelos entes da Federação (art. 3º). No caso de personalidade jurídica de direito privado, mediante os requisitos estabelecidos na lei civil (art. 6º, II). Além disso, o § 1º, expressamente prevê que o consórcio com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação. Tais normas são complementadas pelo art. 15, cujo texto remete a organização e o funcionamento dos consórcios à disciplina da legislação que rege as associações civis, naquilo que não contrariar a própria Lei 11.107/05.

Em nível regulamentar, tem-se o Decreto n. 6.017/2007, que foi editado com base no art. 20 (que estabeleceu a necessidade de regulamentação via ato do Poder Executivo da União), da Lei 11.107/05. Além de tecer maior detalhamento a respeito da gestão, do regime contábil e financeiro, dos contratos de rateio (contrato por meio do qual os consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros à realização das despesas do consórcio público), da retirada e exclusão dos entes consorciados, do contrato de programa (instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações entre os entes e entre eles e o próprio consórcio, no âmbito da prestação de serviços públicos), da vigência e extinção dos consórcios, dentre outros temas, fez uma explicitação sobre os possíveis objetivos a serem estabelecidos, a saber:

Art. 3º. Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção

do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º. Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

Resumindo tudo o que foi posto até aqui, constata-se que o consórcio público, seja qual for a forma de sua constituição (pessoa jurídica de direito público ou privado), tem personalidade jurídica própria e finalidades específicas, embora possam ser múltiplas. Além disso, como dito na própria Lei 11.107/05 e no Decreto 6.017/07, o consórcio deve sempre estar adstrito às diretrizes estabelecidas no corpo constitucional (art. 241), no sentido de que suas finalidades são vinculadas à gestão associada de serviços públicos, bem como à transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Para tanto, a Lei 11.107/05 conferiu uma ampla gama de poderes aos consórcios, a fim de que possam desempenhar com autonomia os seus objetivos estatutários.

### **3. LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA: COMPREENSÃO**

Como se sabe, a regra geral vigente no ordenamento jurídico-processual é a coincidência entre o titular de um direito e o legitimado a demandar. Ou

seja, a parte, na relação processual, coincide com o titular da relação jurídica de direito material. É o que a doutrina denomina de legitimação ordinária.

Não obstante isso, o próprio CPC excepciona a regra, ao prever que “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, **salvo quando autorizado por lei**” (grifo nosso). É aqui que entra o tema da legitimação extraordinária. Tem-se essa figura, quando não houver correspondência entre o titular do direito material e aquele que está em juízo a fazer o pleito. Na legitimação extraordinária, possibilita-se que alguém conduza um processo que versa sobre direito do qual não seja titular. Evidenciam-se duas figuras: a) substituto processual; e, b) substituído processual. Sobre a Substituição Processual<sup>2</sup>, tem-se a seguinte lição:

Substituto processual é parte. Em algumas situações, tidas por extraordinárias no sistema, a lei permite que uma pessoa particularmente ligada a certos interesses de outra venha a juízo em nome próprio para a defesa desses interesses (e o juízo dessa proximidade jurídica compete ao legislador, não ao juiz). Ordinariamente a legitimidade ativa para a causa (legitimidade ordinária) pertence apenas ao sujeito que seja titular da pretensão deduzida (CPC, art. 6º), mas o Código de Processo Civil abre caminho para essas legitimações extraordinárias, em hipóteses específicas. O sujeito legitimado extraordinariamente para defender em juízo interesse alheio em nome próprio é substituto processual. Tanto quanto o representante, ele defende direito de outrem – mas a diferença está em que o faz em nome próprio, figurando na demanda como parte (autor) e não em nome de outrem.<sup>3</sup>

No ordenamento, vários são os exemplos de legitimação extraordinária. As administradoras de consórcio são substitutas processuais dos grupos de consorciados, na forma da Lei 8.177/91. O Ministério Público, quando

<sup>2</sup> Para os fins do presente artigo, não se distinguem, como faz parte da doutrina, as figuras da substituição processual (espécie) e da legitimação extraordinária (gênero): a substituição ocorre quando o legitimado extraordinário atua em nome próprio, na defesa de interesse alheio, sem a atuação conjunta do legitimado ordinário, ou seja, a substituição ficaria adstrita àquelas situações em que alguém estaria em juízo no lugar do legitimado extraordinário. Essa é a posição de CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. I. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 125.

<sup>3</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 116 p.

ajuíza ação de investigação de paternidade, nos termos da Lei 8.560/92, bem como na defesa de infantes e adolescentes (art. 201, da Lei 8.069/90), o faz nessa condição de substituto processual. No campo das ações coletivas, tem-se a legitimação disposta no art. 5º, da Lei 7.346/85<sup>4</sup>.

Mesmo em nível constitucional, há previsões do instituto, a exemplo do art. 5º, inc. LXX, “b” (mandado de segurança coletivo), e art. 8º, inc. III (legitimação dos sindicatos), que, após intenso debate jurisprudencial e doutrinário, foi tido como caso de substituição processual pelo Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>, como é notório.

Sintetizando, destacam-se as seguintes características da legitimação extraordinária: a) não coincidência entre as partes de direito material e processual; b) direito de ação a quem não é titular do direito material; c) o legitimado extraordinário atua em nome próprio, embora não seja titular do direito material; e, d) depende de previsão legal ou constitucional para que seja admitida.

#### 4. LEGITIMAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Tendo em conta os fins do presente trabalho, adentra-se, mais detalhadamente, no campo específico da legitimação das entidades associativas, a teor do art. 5º, incs. XXI (legitimação para ações em geral que não o mandado de segurança coletivo) e LXX, “b”, da CF.

Se, em relação à legitimidade para o mandado de segurança coletivo, nos termos do inc. LXX, “b”, não há maiores controvérsias quanto a sua natureza extraordinária, até mesmo por força das Súmulas/STF n. 629 (“A impetração de mandado de segurança por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”) e 630 (“A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”), situação diversa é a do inc. XXI.

<sup>4</sup> Não se desconhece a divergência doutrinária acerca da legitimação coletiva. Para uns, trata-se de legitimação extraordinária. Para outros, de legitimação ordinária. E, enfim, há os que defendem tratar-se de legitimação autônoma para a condução do processo. Aqui, parte-se da premissa de que há legitimação extraordinária toda vez que não houver coincidência entre o legitimado a demandar e o titular da relação jurídica material. Neste último sentido, confira-se: DIDIER JR., Fredie. **Curso de Processual Civil – Teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 6ª ed. Salvador: JusPODIVM. p. 185-186.

<sup>5</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Recurso Extraordinário nº 210.029-RS. Relator: Carlos Velloso. Decisão unânime. Brasília, 12.06.06. DJ de 17.08.07, p. 900.

O problema todo ocorre porque a própria Constituição da República diz que as entidades associativas têm legitimidade para “representar”, o que demonstraria não haver substituição processual, mas, sim, representação. Além disso, ao contrário do que ocorre com a hipótese do inc. LXX, “b”, no caso de outras ações (que não o mandado de segurança coletivo), existiria necessidade de autorização expressa dos associados, a evidenciar, ainda mais, a tese da representação processual. Em vista disso, parte da doutrina e da jurisprudência se inclina no sentido de ver, no caso, hipótese de representação processual.

Entretanto, em posição contrária, há quem defenda ser essa uma hipótese de legitimação extraordinária, pois:

Embora o texto utilize a expressão “representar”, não se trata de representação em sentido próprio, mas de legitimação extraordinária, pois a associação atuará em juízo no seu próprio nome, embora em defesa de direitos e interesses dos filiados. Fosse o caso de representação, bastaria a outorga de procuração pelos filiados, sem necessidade de especial disposição de lei.<sup>6</sup>

Concorda-se, neste texto, com o entendimento daqueles que enxergam, no caso, hipótese de substituição processual. Parte-se do pressuposto de que o art. 5º, incs. XXI e LXX, “b”, e art. 8º, III, todos da CF/88, formam um bloco de dispositivos sobre o assunto a merecer interpretação conjunta. Embora este seja um tema que mereça abordagem específica em outra oportunidade, a fim de evitar alongamento desnecessário, considera-se pertinente registrar, em resumo, o motivo pelo qual se sustenta essa tese.

Em primeiro lugar, não se vê muito sentido em se admitir alteração da natureza jurídica do instituto apenas por conta do rito processual escolhido pelo ente associativo. Para exemplificar, basta imaginar que um mesmo tema seja impugnável por um ente associativo, tanto na via mandamental coletiva quanto na via ordinária. Ocorre que a associação optou por uma ação ordinária, porque aí seria cabível a condenação em atrasados, o que não seria cabível em MS (Enunciado n. 269 da Súmula do STF). Nesse contexto, qual o sentido em se considerar substituição processual em sede

<sup>6</sup> SILVA, Edson Ferreira da. **Da legitimação Extraordinária, inclusive na Constituição Federal de 1988**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 689, ano 82, p. 65-74, mar. 93.



de mandado de segurança e representação processual em ação ordinária? Ora, são duas situações idênticas sob o ponto de vista da parte processual. E mais: supõe-se que a associação resolva ajuizar ação mandamental só para buscar uma obrigação de fazer, sem requerer atrasados; mas, paralelo a isso, ajuíza ação ordinária só para cobrar os atrasados. Será que faz sentido distinguir a posição do ente associativo em ditos feitos? Segundo se pensa, a resposta é não.

Depois, tem-se a seguinte reflexão: e se o sindicato, nos termos do art. 8º, III, da CF, for constituído sob a forma de associação (o que não é incomum)? Neste caso, se terá uma substituição processual, conforme pacificou o Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, será que faz sentido, só pela mera qualificação de associação sindical, considerar substituição processual (art. 8º, III) em um caso e mera representação (art. 5º, XXI) em outra? Para o aspecto processual, com o devido respeito àqueles que pensam de forma diversa, não faz sentido apartar as duas hipóteses.

Outros argumentos ainda poderiam ser levantados, entretanto, aqui, não seria a sede própria a abordagem mais detida, a fim de evitar maior alongamento e desvio em relação ao tema principal aqui discutido.

Superadas as ressalvas acima, cumpre trazer que, de qualquer sorte, seja substituição ou representação processual, fazendo uma análise dos referidos dispositivos constitucionais (incs. XXI e LXX, da CF/88), percebe-se que, em havendo situação em que se vislumbre interesse dos associados, a possibilidade de atuação dos entes associativos é ampla. Com essa última afirmação, quer-se dizer que a associação, desde que haja interesse classista, poderá agir sem maiores limitações, pois os objetivos de tais associações classistas são vinculados à defesa genérica dos interesses afetos à classe.

A situação acima exposta não é o que ocorre com o consórcio público, pois este não é pessoa jurídica constituída com o fim de tratar de interesses genéricos dos entes federativos consorciados, ou seja, não é uma entidade de classe propriamente dita. Tais consórcios, como já anotado, devem ter finalidades vinculadas à lista do art. 241, da CF, ou seja, à gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Se assim ocorre, o consórcio não está autorizado a tratar de outros interesses dos entes consorciados, senão aqueles vinculados estritamente às respectivas finalidades.

Em suma: a) embora haja discussão a respeito da natureza jurídica do instituto previsto no art. 5º inc. XXI da CF/88, quer seja substituição processual ou representação, as associações comuns estão legitimadas a defender interesses gerais da classe, ou seja, não há interesse específico previamente determinado; b) o art. 5º, inc. LXX, “b” da CF, é tido como hipótese de substituição processual, sem maiores problemas, o que não muda o sentido de que apenas se deve observar a necessidade de que o acionamento seja relativo a interesse dos membros e filiados; c) embora constituído sob a forma de associação, o consórcio público não é uma entidade classe, nos moldes das associações comuns, pois suas finalidades são específicas.

## 5 LEGITIMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Completando o que exposto nos últimos parágrafos, devido às diferenças de finalidades entre as associações comuns e os consórcios públicos constituídos sob forma de associação, não se imagina a aplicação integral da regulamentação das associações comuns aos consórcios.

Em primeiro lugar, o próprio art. 15, da Lei 11.107/05, corrobora com tal afirmativa, ao prever que a legislação das associações civis só será aplicada naquilo que não contrariar a própria Lei 11.107/05 (aplicação supletiva). Aqui, se pode completar a previsão legal, para fins de registrar, ainda, que a normatização aplicável às associações comuns só será aplicável ao consórcio público naquilo que não contrariar, ainda, a Constituição da República, principalmente na parte que versa sobre as finalidades dos consórcios públicos (art. 241).

Depois disso, deve-se ponderar que, ao contrário do que ocorre com as associações em geral, cujos objetivos estatutários são mais amplos, conforme já explicitado, os consórcios públicos, embora com possibilidade de objetivos múltiplos, são destinados a fins institucionais específicos, voltados, em linhas gerais, à prestação conjunta de políticas e serviços públicos, à execução de obras e atividades administrativas comuns, bem como à utilização conjunta de pessoal, tecnologia e infra-estrutura.

Enfim, para concluir o raciocínio nessa parte, também parece ser evidente que o simples transporte dos comandos dispostos nos incs. XXI e LXX do art. 5º da CF ao campo dos consórcios não seria cabível. É que, devido à época em que foram editados, tais dispositivos só tinham a perspectiva

de apenas abranger as associações comuns; não se pensava nessa nova possibilidade de os consórcios públicos serem constituídos sob a forma de associações. Em virtude dessa ponderação, a aplicação de tais dispositivos constitucionais só seria cabível via uma interpretação sistêmica do texto do constitucional, o que não se evidenciou, tendo em vista os estreitos limites do art. 241, da CF.

Dentro de todo esse contexto, constata-se que o consórcio público, como pessoa jurídica distinta dos entes consorciados, deverá estar em juízo na defesa de interesse que diga respeito a tema afeto a seus objetivos específicos. Nessa situação, estará em juízo para a defesa de interesse próprio, hipótese em que haverá legitimação ordinária.

Por outro lado, como a Lei n. 11.107/05 não previu a possibilidade de o consórcio público constituído nos seus termos agir em nome próprio na defesa de interesse (sem qualquer vinculação com os objetivos do consórcio) do ente consorciado, uma eventual legitimação extraordinária deveria ser extraída da análise de todo o sistema constitucional vigente.

Aqui é de se fazer um aparte para expressar que até mesmo uma eventual previsão legal autorizando a legitimação extraordinária seria questionável do ponto de vista constitucional. É que, se o art. 241, da CF, estabeleceu quais as finalidades específicas para os consórcios, seria duvidoso admitir uma ampliação legal para que eles estejam em juízo, em nome próprio, defendendo interesse alheio, dos entes consorciados, sem qualquer ligação com as suas finalidades, como ocorre com os temas de obrigação tributária em geral e de repasse de fundo de participação de municípios.

De qualquer maneira, voltando ao tema e fazendo uma análise da legitimação das associações (sob o enfoque legal e constitucional), especialmente do art. 5º, incs. XXI e LXX, da CF/88, não há como transportar essa aplicação normativa ao consórcio público, como se este fosse uma associação comum, haja vista que os seus objetivos estatutários são específicos e voltados aos temas dispostos no art. 241, da Constituição. Logo, a sistemática da legitimação extraordinária disposta em sede constitucional em favor das entidades de classe não é aplicável ao consórcio público.

## 6. CONCLUSÃO

Após uma análise do trato constitucional, legal e regulamentar, sobre os consórcios públicos, constata-se não haver espaço para se sustentar a

existência de uma legitimação extraordinária em favor de ditos consórcios, no sentido de autorizá-los a acionar o Judiciário em nome próprio na defesa de interesses alheios dos entes consorciados, sem qualquer vinculação com as finalidades específicas para as quais foram constituídos. Por isso, os consórcios públicos não têm legitimidade para demandas acerca de temas tributários (a exemplo de contribuições patronais) e financeiros (como questões de repasse de fundo de participação de municípios), que dizem respeito apenas aos entes consorciados.

## REFERÊNCIAS

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. I. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública – Comentários por Artigo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Processual Civil – Teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 6ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **Os consórcios públicos na Lei n. 11.107/05**. Jus Navegandi, Teresina, ano 9, n. 752, jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7062>>. Acesso em: 21 de jul. 2008.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Um estudo sobre a legitimação para agir no direito processual civil – A legitimação ordinária do autor popular**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 618, ano 76, p. 34-47.

SILVA, Edson Ferreira da. **Da legitimação Extraordinária, inclusive na Constituição Federal de 1988**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 689, ano 82, p. 65-74, mar. 93.