

CONSÓRCIO PÚBLICO ESPORTIVO E EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO SUL FLUMINENSE

PUBLIC SPORTS CONSORTIUM AND EFFECTIVENESS OF SOCIAL PUBLIC POLICIES IN SOUTH FLUMINENSE

¹ Ana Beatriz Selvani Santana 

² Benevenuto dos Santos

Resumo | Este trabalho objetiva a análise de instrumentos de gestão esportiva para efetivação do direito ao desporto com enfoque no consórcio público. O direito ao esporte e ao lazer é fundamental estando incluído dentro da seara dos direitos sociais cuja ação problemática do Estado faz-se necessária. Neste sentido, as políticas sociais tornam-se deveres, cabendo ao Estado o poder de promoção de uma infraestrutura mínima de equipamentos comunitários ou, até mesmo, profissionais. É notório que o esporte constitui uma importante ferramenta educacional, profissional e de inclusão social. No entanto, mesmo com tamanha importância, muitas das vezes a atuação do Estado é deficitária no que diz respeito à efetivação do direito ao esporte. Diante disso, este trabalho, especificamente, irá abordar a insuficiente promoção do direito ao desporto na região Sul Fluminense, propondo como solução para tal problema, a instituição de consórcio público entre seus municípios.

Palavras-chave: Consórcio público. Constituição. Esporte. Federalismo.

Abstract | This work aims to analyze sports management instruments for the realization of the right to sport with a focus on the public consortium. The right to sport and leisure is fundamental, being included within the field of social rights whose problematic action by the State is necessary. In this sense, social policies become duties, with the State having the power to promote a minimum infrastructure of community or even professional equipment. It is clear that sport is an important educational, professional and social inclusion tool. However, even with such importance, many times the State's performance is deficient with regard to the realization of the right to sport. Therefore, this work, specifically, will address the insufficient promotion of the right to sport in the South Fluminense region, proposing as a solution to this problem, the institution of a public consortium between its municipalities.

Keywords: Public consortium. Constitution. Sport. Federalism.

¹ Discente e pesquisadora do Curso de Direito do Centro Universitário de Volta Redonda, FOA/UniFOA. UniFOA.

² Graduação em Direito pelo Centro Universitário de Barra Mansa (1998), mestrado em Direito e Economia pela Universidade Gama Filho (2005) e especialização em Direitos Fundamentais. Atualmente, desempenha as funções de docente de ensino à distância (EAD) na Universidade Estácio de Sá, área de Pós-graduação/ Especialização e MBA em Gestão Pública, Compliance, Governança Corporativa, Contratos Administrativos e Processo Orçamentário. É Professor do Centro Universitário de Volta Redonda. UniFOA.

SUMÁRIO : 1. Estrutura constitucional federativa e o direito ao desporto. 1.1 Os direitos sociais. 1.2 A ordem constitucional e o direito ao lazer e ao desporto. 1.3. Classificação legal dos desportos. 1.4. A promoção do desporto e as normas constitucionais programáticas. 1.5. Competências constitucionais comuns para promoção do desporto. 1.6. Políticas Públicas e Desportos. 2. Consórcio público no sul fluminense como forma de fomentar práticas esportivas. 2.1 Formalização do consórcio público na Região Sul Fluminense. 2.2 Obrigações assumidas no consórcio público e o contrato de rateio. 2.3. PPP: uma alternativa à atuação do Estado na gestão pública esportiva. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O esporte, desde os tempos mais remotos, é uma forma de integração e transformação social. No entanto, mesmo sendo um instrumento importante no desenvolvimento de uma nação, o Brasil ainda possui dificuldades para o fomento à prática esportiva.

O artigo 217 da Constituição Federal de 1988 determina como sendo dever do Estado fomentar a prática esportiva. Embora positivado na Lei máxima do nosso Estado Democrático de Direito, o direito ao esporte, em especial nos municípios do sul fluminense, ainda não é completamente efetivo, seja por inércia do poder público, seja por falta de verbas e estrutura adequada.

Diante dessa realidade, é natural que se busquem soluções para esse déficit do poder público para com a população no que tange aos investimentos esportivos tanto no esporte escolar como no esporte de rendimento. Uma das soluções possíveis para essa situação é cooperação federativa, ou seja, entes públicos trabalhando em conjunto para o bem comum de suas populações.

Os consórcios públicos constituem uma forma dos entes federativos, em especial municípios, realizarem interesses comuns de forma compartilhada, tornando mais fácil e menos custoso à administração pública a prestação de serviços públicos e a concretização de direitos sociais; ainda assim, diante de tantos benefícios, a nossa região carece de organização nesse sentido voltada para a gestão esportiva e/ou direito ao esporte, o que será proposto no presente esboço.

Os consórcios públicos, hoje, aparecem como tendência administrativa e têm aumentado sua incidência em nosso país gradativamente; contudo, para a gestão de equipamentos esportivos ainda são pouco utilizados. No estado do Rio de Janeiro não há nenhum consórcio desse tipo, com exceção do consórcio firmado, mas já até encerrado, entre município, estado do Rio e União – APO (Autoridade Pública Olímpica) - para administração de instalações esportivas utilizadas nas olimpíadas. Destarte, um consorciamento entre os municípios da região e quiçá firmado até com o próprio Estado, voltado para a gestão esportiva, além de pioneiro, pode beneficiar muito a população do sul fluminense.

A metodologia dar-se-á por meio de revisão bibliográfica, que compreenderá primeiramente, a análise de leis e doutrinas que tratem do tema. Ademais, será feita uma busca, por meio da internet principalmente, a respeito de consórcios públicos ou formas de gestão semelhantes que tenham por objetivo o incentivo ao esporte no Brasil para assim ser proposto o consorciamento público na região sul fluminense.

A divisão do trabalho, inicialmente, destaca a origem dos direitos sociais, visto que esses e o direito ao desporto estão intimamente relacionados. Nesse sentido, há de se fazer uma abordagem histórica acerca da evolução dos direitos fundamentais para se entender como se deu o surgimento dos direitos sociais. Posteriormente, será efetuada uma abordagem acerca da classificação legal do desporto e da previsão constitucional do direito ao lazer e ao desporto bem como a questão das normas constitucionais programá-

tivas e sua respectiva aplicabilidade. Ainda, serão trabalhadas as noções de competências constitucionais, especialmente as voltadas ao direito ao esporte e a relevância das políticas públicas nesse contexto.

Após ter sido trabalhada a abordagem constitucional do direito ao lazer e ao esporte, bem como a questão das competências dos entes federados, é necessário que se faça uma análise dos serviços públicos para que fique melhor situada a análise da gestão esportiva, que será feita durante esse esboço. Dessa forma, será discutido o conceito de serviço público, seu regime jurídico e classificações. Não menos importante será a abordagem acerca dos serviços sociais não exclusivos do Estado e as formas de gerir os serviços públicos dentro da administração pública bem como a atuação do sistema esportivo confederativo.

Finalmente, defende-se a formalização de um consórcio público esportivo para os municípios do sul fluminense, realizando assim, um estudo acerca da natureza jurídica, estrutura, obrigações assumidas e as questões relacionadas ao contrato de rateio. E, por fim, será mencionada, de forma sucinta, outra alternativa à administração pública de gerir políticas e equipamentos esportivos através da parceria público-privada.

1 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL FEDERATIVA E O DIREITO AO ESPORTO

1.1 Os direitos sociais

Anteriormente à abordagem dos direitos sociais propriamente ditos, faz-se importante uma breve análise a respeito dos direitos humanos e sua respectiva evolução. Os direitos humanos, tidos como direitos fundamentais, surgem, no decorrer da história, como forma de proteção dos mais variados tipos de direitos naturais do ser humano, ou seja, daqueles tidos como básicos a qualquer pessoa. Como as normas jurídicas são sempre dinâmicas, devendo ser contemporâneas às necessidades e aos anseios do povo de determinado lugar e época, os ditos direitos humanos também o são. E justamente por ter essa característica de acompanhar as mudanças na sociedade, os direitos humanos podem ser classificados doutrinariamente em diversas gerações. Nesse sentido, explica Bonavides (2012, p. 581) que “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo [...]”. Os direitos fundamentais resultam de situações históricas e contextos sociais em evolução, conforme lição de Mendes e Branco:

Essa distinção entre gerações de direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte (2017, p. 135).

Fica claro que essa distinção entre gerações se dá para melhor entendimento quanto ao surgimento desses direitos. Dessa forma, a primeira geração, que surge no final do século XVIII, enquadra os direitos relativos à liberdade individual, ou seja, direitos civis e políticos, que em nossa constituição encontram-se positivados no artigo 5º. Nessa primeira dimensão cujo objeto é a liberdade, o Estado assume o dever de não-fazer, ou seja, uma postura negativa de não intervir dentro da esfera privada da sua sociedade (BONAVIDES, 2012).

Já a segunda geração no século XX e é constituída pelos direitos sociais.

Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados (BRANCO; MENDES, 2017, p. 135).

Nesse contexto, entende-se que o Estado não tem o dever apenas de não interferir nas relações privadas, mas também deve agir, fazer, não ser inerte às demandas da população. Dessa forma, o Estado

tem a obrigação de oferecer condições para uma vida digna de seus indivíduos, através da concretização de políticas públicas, prestação de serviços públicos, realização de ações afirmativas e programas sociais.

Ainda há de ser lembrado que existe os direitos fundamentais de terceira geração, que “peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem, mas da coletividade de grupos” (BRANCO; MENDES, 2017, p. 135-136). No entanto, é na segunda geração que se encontra o cerne da presente pesquisa.

No âmbito legislativo brasileiro, os direitos humanos foram positivados como direitos fundamentais no Título II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No que concerne aos direitos sociais, o Estado deve assumir a responsabilidade para efetivação desses e buscar oferecer uma igualdade de oportunidades entre seus governados, ou seja, sair da inércia e assumir uma postura administrativa ativa.

Há de se considerar que constituem instrumentos de combate às desigualdades sociais, ou seja, indispensáveis ao bom desenvolvimento da nação brasileira. Nesse, o rol dos direitos sociais do nosso ordenamento jurídico está positivado no artigo 6º da CFRB/88.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Com base nesse artigo, surge perante as autoridades públicas o dever de efetivá-lo. Ou seja, são necessárias políticas públicas voltadas para essas áreas. Entretanto, por ser um país de dimensão continental que ainda padece de muitos problemas inerentes aos países emergentes, o Brasil não possui ou possui de forma precária muitos serviços básicos de caráter social.

1.2 A ordem constitucional e o direito ao lazer e ao esporte

O lazer constitui uma das formas de direitos sociais positivadas pela Magna Carta Brasileira e possui uma conceituação um tanto quanto abstrata. O lazer pode ser visto sob a ótica do tempo disponível que uma pessoa tem seja das suas atividades laborativas, seja dos seus estudos, por exemplo. E por um outro prisma, pode ser observado como diversas atividades em que uma pessoa ou um grupo de pessoas encontram-se incluídas, como a prática de atividades físicas e culturais.

É objetivo da ordem social o bem-estar social³ e dentro do que aborda o título VIII da Lei Maior do ordenamento jurídico pátrio brasileiro, encontram-se dispositivos dotados de capacidade de especificar conteúdo e forma de direitos fundamentais ao alcance desse bem-estar. Um desses dispositivos trata sobre o direito ao esporte e ao lazer, os quais estão intimamente ligados.

O Estado deve fomentar tanto práticas esportivas profissionais, como práticas esportivas a título de lazer, como forma de promover o bem-estar a sua população. Isso decorre do fato do esporte constituir um importante instrumento de transformação pessoal e social e inclusive a ONU trata o esporte como uma opção inteligente para o desenvolvimento igualitário, fundamental, especialmente para os jovens (ONU, 2015).

3 Art. 193, da CFRB/88 A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Toda criança, adolescente e jovem têm direito à prática esportiva, vez que é fundamental ao seu pleno desenvolvimento. E esse direito não é garantido apenas pela Constituição Federal, mas também é tratado em outros dispositivos legais como no Estatuto da Criança e do Adolescente⁴ e no Estatuto da Juventude⁵.

1.3 Classificação legal dos desportos

A Lei 9.615 de 24 de março de 1998, faz uma abordagem do desporto e traz algumas classificações. Inicialmente é importante frisar que se tem desportos formais e desportos não-formais. Este caracterizado pela participação lúdica de seus representantes, ou seja, praticada como lazer e aquela praticada de certa maneira profissionalmente, seguindo as regulamentações de normas nacionais e internacionais e regras de prática desportiva de cada modalidade, conforme o explícito no artigo 1º da Lei 9615/1998.

Ainda em observância à referida lei, o artigo 3º classifica, de acordo com sua natureza e finalidade, o desporto em 4 modalidades: educacional, de participação, de formação e de rendimento. O primeiro é o praticado nas instituições de ensino, por exemplo nas aulas de educação física, tendo como objetivo o estímulo ao lazer e ao desenvolvimento do estudante, devendo ser evitada a seletividade e a hipercompetitividade a fim de que haja uma maior inclusão das crianças e jovens em idade escolar.

O desporto de participação, por sua vez, é o praticado de forma voluntária, visando a promoção da saúde e educação e preservação do meio ambiente, logo, compreende as modalidades desportivas que constituem importantes ferramentas de integração dos participantes na vida social. No que tange ao desporto de formação, pode-se afirmar se tratar de daquele caracterizado pelo fomento e aquisição inicial de conhecimentos desportivos, o qual tem por objetivo o aperfeiçoamento da prática esportiva não só em termos de alta competição e competitivo mas também recreativos.

Por fim, o desporto de rendimento é o praticado de forma profissional, seguindo as normas gerais da própria Lei 9615/1998 e regras práticas desportivas, nacionais e internacionais. Esse tipo de desporto, não tem apenas a finalidade de auferir resultados e obter muitas vezes retorno financeiro, mas também integrar pessoas do país e estas com outras nações.

1.4 A promoção do desporto e as normas constitucionais programáticas

Em relação às normas constitucionais, encontram-se as mais diversas classificações para tais. Entretanto, para o presente estudo, as que interessam são as de natureza programática. Para abordarmos esse tipo de norma, faz-se importante citar as três classificações, trazidas por Silva (1998), referentes à eficácia das normas constitucionais: normas de eficácia plena, contida e limitada.

As normas classificadas como de eficácia plena são as que por si só produzem efeitos, ou seja, que desde que positivadas na Constituição já se encontram aptas a serem eficazes. Pode-se afirmar que nessa modalidade de norma, sua eficácia é direta, ou seja, aplicável diretamente a um determinado caso concreto, imediata por não ser subordinada a nenhuma condição para sua aplicação, bastando apenas ser publicada e, integral não podendo ser restringida por lei (SILVA, 1998).

Dessa forma, Silva (1998, p. 82) explica que essas normas: “[...] produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte,

4 Brasil. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

5 Brasil. **Lei 12.852 de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto”.

Em relação às normas de eficácia contida, essas possuem aplicabilidade direta e imediata, entretanto, não são de natureza integral, pois o legislador pode restringir sua eficácia. Já as normas de eficácia limitada podem ser caracterizadas por serem de aplicabilidade indireta, visto que esse tipo de norma por si só não produz efeito diretamente num caso concreto, mediata pois necessitam de outra norma integrativa e reduzida já que para ser eficaz, necessita de outros instrumentos (SILVA, 1998).

Nessa perspectiva, as normas constitucionais programáticas estão inseridas dentro dessa última classificação. Pois a norma de natureza programática caracteriza-se por estabelecer diretrizes de atuação aos governantes, de acordo com o exposto na obra de Gilmar Mendes e Paulo Branco:

Outra classificação opõe as constituições-garantia (estatutárias) às constituições programáticas (ou dirigentes) [...]. As segundas, as constituições dirigentes, não se bastam com dispor sobre o estatuto do poder. Elas também traçam metas, programas de ação e objetivos para as atividades do Estado nos domínios social, cultural e econômico (2017, p. 63).

Seguindo esse mesmo entendimento, temos o que afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2015) acerca da caracterização das normas constitucionais de natureza programática, que para ele compreendem normas não exequíveis por si só, por necessitarem de algum instrumento para sua efetivação, no caso, uma política pública.

Diante disso, pode-se concluir que a Constituição da República Federativa de 1988 é predominantemente programática. E mais que isso, um exemplo dessa característica da Magna Carta, intimamente relacionado ao assunto do presente ensaio, é o artigo 217 da CRFB/88 combinado com o artigo 6º do mesmo diploma legal. Nessa perspectiva explica Miranda

É no Título da “Ordem Social” que se encontra localizado o capítulo III que cuida da “Educação, da Cultura e do Desporto”, que, por sua vez, acolhe a seção que consagra o direito dos indivíduos ao desporto.

Ali está situado o parágrafo terceiro do art. 217, que expressamente dispõe que “O poder público incentivará o lazer como forma de promoção social”, guardando perfeita sintonia com art. 6º da C.F., que menciona o “lazer” como partícipe do elenco dos direitos sociais.

A interpretação combinada desses dispositivos indica que o desporto apresenta-se como instrumento escolhido pelo Estado, visando cumprir seu dever de atender às necessidades lúdicas do homem (MIRANDA, 2011, p. 26).

A partir daí, pode-se inferir que o esporte é o meio pelo qual o Estado pode atuar para que se alcance a promoção social. Logo, as duas normas constitucionais acima citadas refletem o conteúdo programático da Lei Maior do Estado Brasileiro, pois para atender às necessidades de lazer do homem bem como alcançar a promoção social, que são diretrizes traçadas pela própria Constituição, o Estado utiliza do esporte, como meio, para alcançar esse fim.

1.5 Competências constitucionais comuns para promoção do desporto

Para um bom funcionamento da máquina pública, os entes dotados de autonomia administrativa e governamental, que compõe a federação, devem possuir competências próprias para atuarem em favor de suas respectivas populações. Para isso a Lei Maior do Estado Brasileiro, dividiu as competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seguindo o Princípio da Predominância do Interesse. Esse princípio trabalha justamente a ideia de que será competente para administrar ou legislar determinada matéria o ente que tiver interesse em tal. Dessa forma aduz José Afonso da Silva

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da *predominância do interesse*, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local* [...] (SILVA, 2013, p. 480, grifo do autor).

Assim, fica claro que o que interessar à nação como um todo ficará a cargo da União administrar ou legislar, o que for de interesse regional a cargo dos Estados e de interesse local, dos Municípios que é justamente o ente mais próximo à população. Nesse contexto deve-se ser analisada a competência constitucional voltada ao desporto, ou seja, qual seria o ente competente para tal.

É importante destacar, no que tange à divisão de competências, duas classificações que a própria Constituição traz: competências comuns e concorrentes. As competências comuns, de acordo com o artigo 23 da CRFB/88, são de responsabilidade da União, Distrito Federal, Estados e Municípios e estão relacionadas à administração e organização das matérias elencadas nos incisos do respectivo artigo.

Já as competências concorrentes, seguindo o disposto no artigo 24, que estão relacionadas ao poder de legislar, seriam titulares dessas apenas a União, Estados e Distrito Federal. De acordo com esse tipo de competência “a união e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos” (BERCOVICI, 2003, p. 151). Ou seja, seguindo o raciocínio trazido pelo Princípio da Predominância do Interesse.

Entretanto, vale destacar que há uma discussão doutrinária acerca dos municípios estarem ou não dotados de competência concorrente mesmo não estando elencados taxativamente no rol do artigo 24 da CFRB/88.⁶

[...] apesar de não estarem previstos expressamente no artigo 24, os Municípios não foram excluídos da repartição de competências concorrentes. [...] a titularidade dos Municípios está garantida pelo artigo 30, II, da Constituição, que dá competência aos Municípios para legislarem de maneira suplementar no que lhes couber (ALMEIDA *apud* BERCOVICI, 2003, p. 151).

O direito ao desporto está positivado no artigo 217 da CFRB/88 e no *caput* observa-se que o legislador colocou o Estado, em sentido *latu sensu*, como responsável por fomentar as práticas esportivas. Assim sendo, pode-se inferir que todos os entes da federação têm interesse e responsabilidade no que tange às práticas esportivas.

Diante dessas considerações resta evidente que o esporte se trata de uma matéria de interesse comum e concorrente, embora não expressamente positivado no artigo 23 da CFRB/88. Tal dispositivo aborda a educação, cultura, ensino, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. Mesmo não havendo o legislador positivado nesse artigo o desporto, pode-se entender que esse estaria relacionado diretamente à educação e ao ensino. Dessa forma, ratifica-se que devem ser projetadas políticas públicas voltadas a essa área por todos os entes da federação, observando o artigo 217, § 3º e os artigos 23 e 24, todos da Constituição.

Contudo, no presente ensaio, será mais explorada e trabalhada a atuação dos municípios no fomento ao esporte. Sob o aspecto legislativo, a criação de normas desportivas em caráter privado ocorre através das confederações e federações das modalidades desportivas diversas, atendendo a Lei 9.615/98, que dispõe o Sistema Nacional do Desporto. Em seus artigos 13 e 16, a Lei destaca que as entidades de direito privado de prática desportiva e de administração do desporto, com organização e funcionamento

6 Vale destacar que Gilberto Bercovici tem o mesmo entendimento que Fernanda Dias Menezes de Almeida em relação aos municípios possuírem competência concorrente mesmo não estando no rol do artigo 24 da CFRB/88. Entretanto, o referido autor deixa claro que essa opinião não é unânime e que o autor Tercio Sampaio Ferraz Junior é um dos que divergem da opinião defendida.

autônomo, terão as competências definidas em seus estatutos ou contratos sociais, além das funções de coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto.

1.6 Políticas Públicas e Desportos

Diante tudo que foi dito anteriormente no presente esboço, a Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro é composta por normas constitucionais de natureza programática, ou seja, normas que não são um fim em si mesmas, mas que necessitam de ações dos governantes para serem efetivadas. Isso importa que para alcançarem seus fins, essas normas precisam de ações, programas e políticas próprias.

Nessa toada, é necessário discorrer acerca das políticas públicas que são justamente o instrumento de materialização e efetivação das normas programáticas e de grande parte dos direitos sociais. Seguindo esse raciocínio, para Marília Lourido dos Santos, as políticas públicas surgiram no contexto do Estado Social,

cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Reprisa-se que, diferentemente dos direitos individuais ou de primeira geração, que consistem em liberdades, os direitos sociais ou de segunda geração consistem em poderes exercidos a partir das condições materiais exercidas pelo Estado (SANTOS, 2006, p. 76- 77 *apud* LIBERATI, 2013, p. 86).

Dito isso, importa dizer que as políticas públicas são a forma como os agentes governamentais organizam-se para efetivação desse rol de direitos, ou seja, conforme ensina Liberati (2013, p. 94): “política pública não é lei e não se confunde com ela, mas ambas convivem e se completam.” Todavia, não é sempre que o Estado alcança a efetivação dos direitos sociais, em razão principalmente do déficit financeiro, da carência de recursos. E,

Os direitos sociais – diversamente dos direitos de defesa – demandam atuação positiva do Estado e exigem grande disponibilidade financeira para possibilitar a prestação estatal dos serviços que, por sua natureza, exigem um conjunto de medidas que abrangem a alocação de recursos materiais e humanos para a sua proteção e execução efetiva (effective enforcement) (LIBERLARTI, 2013, p. 117).

Por esse ângulo, fica claro que a disponibilidade de recursos é fundamental para materialização dos referidos direitos. Entretanto, são notórias as dificuldades financeiras dos entes federados, e daí surgem teorias como a da reserva do possível e do mínimo existencial. No que tange à reserva do possível, ensina Gilmar Mendes

A reserva do financeiramente possível (Vorbehalt des finanziell Möglichen) está ligada a famosa decisão numerus clausus do Tribunal Constitucional Federal Alemão (Numerus – clausus – Urteil), que versou sobre o número de vagas nas Universidades dos país e o fato de a liberdade de escolha de profissão ficar sem valor caso inexistente as condições fáticas para sua efetiva fruição. Assentou-se, então, que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito são submetidos à reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen), enquanto elemento externo à estruturação dos direitos fundamentais (BRANCO; MENDES, 2017, p. 676, grifo do autor).

Nessa perspectiva pode-se deduzir que o Estado nem sempre terá condições financeiras de assegurar e efetivar todas as garantias sociais constitucionais; mas sim, deverá sempre, dentro de suas possibilidades, alocar recursos orçamentários necessários a tal e distribuí-los de acordo com as prioridades sociais de determinado momento. Já no tocante ao mínimo existencial, esse deve ser entendido como um “conjunto de direitos fundamentais sociais essenciais para a manutenção da vida com dignidade” (LIBERATI, 2013, p. 122). Ressalta-se que o mínimo existencial não existe tão somente para a manutenção da vida, mas sim, para a manutenção de uma vida digna. Dessa forma, essas duas teorias coexistem e de-

vem se completar e se adequarem uma à outra, a fim de que o Estado, dentro de suas possibilidades ofereça o mínimo que sua população precise para viver, observando sempre a dignidade da pessoa humana.

Diante de tudo que foi explicitado acima é que esse trabalho abordará os consórcios públicos como facilitador da efetivação de normas programáticas e direitos sociais, ou seja, como importante ferramenta de concretização de políticas públicas. Isso porque, os entes federados ao somarem esforços têm maiores probabilidades de oferecerem melhores condições sociais às suas populações. No entanto, antes de adentrar na questão dos consórcios públicos propriamente ditos, far-se-á necessário um apanhado acerca dos esportes e do sistema confederativo, vez que o tema principal desse trabalho é a formalização de consórcio público voltado à gestão pública esportiva.

2 CONSÓRCIO PÚBLICO NO SUL FLUMINENSE COMO FORMA DE FOMENTAR PRÁTICAS ESPORTIVAS

A região Sul Fluminense – formada pelos municípios de Angra dos Reis, Barra do Pirai, Barra Mansa, Itatiaia, Paraty, Pinheiral, Pirai, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda - ainda que localizada entre as duas maiores regiões metropolitanas do país (Rio de Janeiro e São Paulo), não possui o destaque esportivo que poderia ter, seja por crises econômicas enfrentadas, falta de recursos ou até mesmo inércia do poder público. Das cidades mencionadas pode-se dizer que a que detém a maior infraestrutura esportiva é Volta Redonda.

Segundo o site da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) é o órgão responsável pela gestão do Estádio Raulino de Oliveira, do Parque Aquático Municipal, das quadras e dos ginásios municipais, das academias ao ar livre e dos campos de futebol públicos. Além disso, foi recém-inaugurada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, uma arena esportiva multiuso (SMEL, 2019).

Os municípios menores da região, no geral possuem apenas quadras, ginásios e academias ao ar livre. E, embora sem equipamentos públicos com tamanha relevância como os de Volta Redonda, ainda possuem alguns projetos esportivos que merecem destaque, como por exemplo as equipes de ginástica de trampolim de Pirai e Pinheiral. Contudo, tanto os equipamentos esportivos de grande porte de Volta Redonda, como os equipamentos esportivos das demais cidades, normalmente não são tão bem aproveitados pela iniciativa pública quanto poderiam ser.

De acordo com o Departamento de Infraestrutura de Esporte, órgão subordinado à Secretaria Especial de Esporte do Ministério da Cidadania (2019), as piscinas olímpicas são consideradas instalações esportivas prioritárias estando no 5º lugar do ranking de edificações que proporcionam oportunidade de conquista de medalha olímpica. O que dificulta a oferta da natação e demais esportes aquáticos pelo poder público é o alto custo de construção e manutenção da infraestrutura necessária.

Como já dito anteriormente, dentre outros equipamentos esportivos, Volta Redonda já possui um parque aquático contendo uma piscina olímpica, o que não é plenamente aproveitado. E, a própria Secretaria Especial de Esporte, por meio do Departamento de Infraestrutura de Esporte (2019) sugere que, em decorrência dos altos custos, “seja avaliada a existência de piscinas em regiões contíguas visando a previsão do uso regional, apoios e parcerias organizacionais e territoriais (novas e existentes) para maior efetividade e economia”.

Nesse sentido, propõe-se o consorciamento público entre os municípios, voltado para a área esportiva, na região Sul Fluminense, utilizando-se dos equipamentos já existentes em Volta Redonda. Havendo esse possível consórcio público os benefícios, dentre outros, seriam: políticas públicas envolvendo municípios das diversas cidades poderiam ser concretizadas; equipamentos públicos poderiam ser administrados por mais de um ente federado visando a divisão de custos e competências e logo, maior aproveitamento

desses por um número maior de pessoas; campeonatos intermunicipais estudantis ou adultos poderiam ser implementados com maior facilidade, fazendo girar a economia dos municípios.

Necessário frisar algumas vantagens gerais aos consorciamentos públicos como permitir com que haja a descentralização de recursos técnicos e financeiros a fim de que se promova a regionalização e territorialização de políticas públicas, dar agilidade a execução de projetos, baratear custos, bem como dar maior transparência à aplicação de recursos públicos. Bem como, a instrumentalização dos entes federados para que passem operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento (LOSADA, 2008, *apud* BATISTA *et al*, 2011)

Dessa forma, serão tratados a seguir, nos próximos tópicos, alguns requisitos e formalidades necessárias a um possível consorciamento intermunicipal voltado para a gestão esportiva no Sul Fluminense.

2.1 Formalização do consórcio público na Região Sul Fluminense

Para dar início à criação de um consórcio público entre os municípios da região sul fluminense, visando uma gestão pública esportiva mais eficiente, primeiramente, os respectivos prefeitos e suas equipes devem dar início a um estudo de viabilidade técnica e financeira. Feito o estudo e tendo chegado à conclusão de que a gestão compartilhada por meio de consórcio público é viável e vantajosa à administração municipal, deve-se observar a constituição do protocolo de intenções.

O protocolo de intenções pode ser definido como um pacto preliminar ao negócio jurídico principal, esse caracterizado por ser o contrato que formaliza o consórcio público. Esse pacto preliminar serve basicamente para os entes explicitarem suas intenções que podem vir a ser ratificadas caso seja firmado contrato principal. Destaca-se a previsão legal do protocolo de intenções no artigo 3º da Lei 11.107/2005 e no artigo 4º do Decreto 6.017/2007, respectivamente.

Ambas as disposições normativas acima citadas trazem as cláusulas que devem constar no protocolo de intenções. Cláusulas essas que se não observadas podem levar a nulidade do presente negócio jurídico. Nesse sentido, é importante observar o exposto no artigo 5º do Decreto 6.017/2007.

Deve-se dar destaque a alguns pontos do artigo 5º do Decreto 6.017/2007, como é o caso da necessidade de indicação da finalidade do consórcio a ser firmado. O consórcio pode assumir duas formas; abrangendo uma finalidade específica, podendo ser chamado nesse caso de finalitário ou temático. Ou ainda ser multifinalitário, ou seja, ter finalidades diversas, abrangendo assim, mais de uma finalidade (HENRICHES; MOYANO, 2016, p. 69).

Além disso, outro ponto relevante que deve conter no protocolo de intenções é a indicação da área de atuação do consórcio público. Essa área é definida de acordo com os entes que integram o consórcio, de acordo com o artigo 2º, II, "a" a "c".

É relevante observar que a participação da União não interfere na designação da área de atuação de um consórcio público. Isso se dá pois caso a lei previsse o contrário, todas as vezes que a União figurasse como consorciada a área de atuação do consórcio, seria toda a extensão da área territorial nacional; o que iria de encontro aos interesses dos demais entes participantes e descaracterizaria o ajuste consorcial, na maioria das vezes (CARVALHO FILHO, 2013, p. 76).

Como já dito anteriormente, o consórcio público tem personalidade jurídica própria e pode assumir duas formas distintas, constituindo uma pessoa jurídica de direito público de natureza autárquica ou ainda uma pessoa jurídica de direito privado. E essa é mais um ponto que deve estar explicitado no protocolo de intenções.

O protocolo de intenções de acordo com os parágrafos do artigo 5º do Decreto 6.017/2007 deverá obedecer ao princípio da publicidade, positivado no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, devendo o mesmo ser publicado na Imprensa Oficial. Ademais, é no respectivo documento que deverá ser definido o número de votos que cada ente da federação consorciado possuirá na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto.

Todo o exposto no protocolo de intenções deverá ser ratificado legislativamente, pois só assim o contrato de consórcio passa a ser válido de acordo com o exposto no artigo 6º do Decreto 6.017/2007 “Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções”. Nessa toada, destaca-se o que ensina Carvalho Filho, no que diz respeito à mora na promulgação da lei ratificadora:

O Decreto no 6.017/2007, que regulamenta a Lei no 11.107/2005, ressalva que a recusa ou a demora na promulgação da lei ratificadora não podem ser penalizadas. Nem poderia ser de outra maneira. O protocolo de intenções é mera manifestação prévia de vontades em relação a negócio jurídico final, não havendo obrigação peremptória no que concerne à celebração deste. Assim, os elos obrigacionais só devem originar-se do contrato de consórcio, que espelha o negócio definitivo. A recusa redundará apenas na ausência do pactuante do protocolo no contrato de consórcio, e a demora pode, no máximo, ocasionar o ingresso tardio, mediante alteração do referido contrato. E nesse caso, é óbvio, inexistirá qualquer providência sancionatória (CARVALHO FILHO, 2013, p. 93).

Desse modo, temos que a efetivação do consórcio público se dá por meio de lei ratificadora e anuência ao contrato principal, ou seja, ao contrato de consórcio público. Constituindo assim, o protocolo de intenções, um mero contrato preliminar que tem por objetivo a manifestação de vontade das partes, que virão assumir as obrigações consorciais.

2. 2 Obrigações assumidas no consórcio público e o contrato de rateio

Os entes da federação, ao se consorciarem, assumem obrigações precípua entre si devendo haver cooperação mútua visando um fim comum. Essas obrigações assumidas, têm natureza de obrigação contratual, visto que já foi explicitado o caráter contratual do consórcio público. Do mesmo modo, pode o próprio consórcio público ser alvo de contratação de acordo com o artigo 18 do Decreto nº 6.017/2007 “O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do artigo 2º, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005”.

É oportuno frisar, diante disso, as formas de responsabilização em razão do descumprimento das obrigações assumidas. No que se refere ao dirigente que descumprir obrigação por ele assumida no contexto do consórcio público, temos que sua responsabilidade será pessoal de acordo com o exposto no artigo 9º § Único do Decreto 6.017/2007 “Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por eles contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral”.

Em relação ao ente federado que compõe o consórcio, esse possuirá a responsabilidade subsidiária, ou seja, apenas responderá quando o próprio consórcio não o puder fazê-lo. Dessa forma, vale destacar o que diz o artigo 9º do Decreto nº 6.017/2007 “Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público”.

Em se falando de obrigações, importante frisar o chamado contrato de programa, positivado no artigo 2º, inc. XVI, do Decreto nº 6.017/2007:

Art. 2º XVI - contrato de programa: contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

O objeto do contrato de programa é, justamente a gestão associada de serviços, podendo essa ser voltada para a prestação de determinado serviço público ou voltada para a transferência de encargos, serviços e pessoal, e de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Esse tipo de contrato pode está sempre relacionado à gestão associada, podendo tanto ser autônomo como pode estar vinculado a um consórcio, em conformidade com o artigo 30, *caput*, e § 1º do Decreto 6.017/2007 (CARVALHO FILHO, 2013, p. 141)

Dentro do que foi tratado, é possível observar a existência de dois contratos de naturezas distintas, quais sejam, o contrato preliminar, nesse caso chamado de protocolo de intenções e o contrato principal, chamado de contrato de consórcio público. Ademais, temos ainda o chamado contrato de rateio que também é responsável por regular a condição consorcial entre os entes participantes.

Todos esses instrumentos possuem características próprias, podendo assim dizer que o instituto jurídico do consórcio público tem natureza composta, visto a existência da celebração de mais de um tipo de ajuste. O contrato de rateio é completamente diferenciado dos outros dois contratos que também compõem o ajustamento consorcial, e daí a necessidade de uma abordagem mais específica (CARVALHO FILHO, 2013, p. 101).

O contrato de rateio está intimamente relacionado à parte financeira do consorciamento. O artigo 2º, inc. VII do Decreto nº 6.017/2007 diz: “contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”. Sendo assim, importante é colocar o conceito, elucidado por Carvalho Filho, acerca desse tipo de contrato.

O contrato de rateio pode ser definido como o ajuste pelo qual os entes consorciados firmam relação jurídica no sentido de definir suas obrigações econômico-financeiras para com o consórcio público, nelas incluída a previsão dos recursos financeiros necessários para o consórcio fazer face às despesas oriundas da execução de suas metas (CARVALHO FILHO, 2013, p. 102).

Nesse sentido, é possível dizer que esse tipo de contrato tem por natureza jurídica a bilateralidade e comutatividade, além de ser considerado de direito público, não só pelo fato dos entes que o formam serem de direito público, mas também em decorrência das obrigações que cercam o seu objeto. É bilateral pois dele resultam obrigações para ambas as partes, ou seja, tanto para os entes quanto para o próprio consórcio. E o fato dele ser comutativo reside em haver regras estabelecidas de forma prévia a fim do adequado cumprimento das obrigações (CARVALHO FILHO, 2013, p. 103).

O objeto do contrato de rateio é o repasse de recursos financeiros pelos entes consorciados e de acordo com o artigo 8º, *caput*, da Lei 11.107/2005 é o único meio pelo qual é possível o repasse do ente ao consórcio: “art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio”. Sua duração se dará em consonância com o exposto no artigo 8º, § 1º, da mesma lei.

Nessa perspectiva, fica claro que, em regra, o contrato de rateio terá duração máxima de um ano, visto que esse obedece à duração do exercício financeiro. Entretanto, o próprio artigo traz exceções quanto à duração, no sentido deste poder ser superior ao ano financeiro, em duas hipóteses: em contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

2.3 PPP: uma alternativa à atuação do Estado na gestão pública esportiva

Além do consorciamento dos entes regionais, este trabalho fará menção, de forma sucinta, a outro instituto dotado de capacidade de gestão de políticas públicas esportivas que pode ser utilizado pelas administrações públicas municipais da região sul fluminense a fim de maximizar o acesso e a prestação de políticas públicas esportivas. As chamadas parcerias público-privadas constituem uma forma a mais do Estado tentar suprir a carência na gestão esportiva, havendo a possibilidade de ser adotado visando o gerenciamento de uma política pública propriamente dita, mas principalmente para a administração de equipamentos de infraestrutura esportiva.

As parcerias público-privadas estão regulamentadas pela Lei 11.079/2004. Esse tipo de instrumento de atuação do Estado voltado ao fornecimento de serviço público ou realização de obra foi introduzido no contexto jurídico-administrativo do Brasil, influenciado especialmente por práticas difundidas na Europa (JUSTEN FILHO, 2013, p. 826-827).

O artigo 2º da Lei 11.079/2004 traz a definição de parceria público-privada, qual seja, “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Convém observar, as lições trazidas por Hely Lopes Meireles acerca do referido instituto:

É uma nova forma de participação do setor privado na implantação, melhoria e gestão da infraestrutura pública [...].

A Lei 11.079 de 30.12.2004, define a *parceria público-privada* como contrato administrativo de concessão, mas uma concessão especial, [...] porque o particular presta o serviço em seu nome, mas não assume todo o risco do empreendimento, uma vez que o Poder Público contribui financeiramente para sua realização e manutenção (MEIRELLES, 2013, p. 450).

A Parceria Público-privada é acordo firmado entre Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e ganhos entre os pactuantes. Essa delegação possibilita que o concessionário promova a implantação e gestão de empreendimentos públicos, sob financiamento do Estado na qualidade de parceiro.

A Lei que regula a parceria público-privada traz limitações quanto a sua utilização pela administração pública. Até 2017, o ente federado não poderia utilizar esse instrumento de atuação do Estado para contratos com valores inferiores a R\$ 20.000.000, 00 (vinte milhões de reais). Contudo, a Lei 13.529/2017 alterou a redação do artigo 2º, § 4º, inc. I, que passou a vigorar vedando a aplicação de parceria público-privada para contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Ainda há de se falar de mais duas limitações positivadas no artigo 2º, §4º inc. II e inc. III. Não é permitida a celebração de contrato de parceria público-privada cujo prazo de duração seja inferior a cinco anos e que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Disso pode-se inferir que a parceria público-privada é um tipo de atuação voltada para gestão de serviços ou obras relativamente vultuosos, visto o valor e prazo mínimo para sua contratação.

A Lei, em seu artigo 2º, inc. I e inc. II, diferencia dois tipos de concessão: patrocinada e administrativa. A patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público; ao passo que na administrativa, o concessionário presta um serviço à própria Administração Pública, em benefício da população,

ainda que envolva execução de obra ou fornecimento de materiais, contudo nesse tipo de concessão não comporta o pagamento de tarifa pelos usuários.

A finalidade desse instrumento é buscar, junto à iniciativa privada, uma maneira de garantir a prestação eficiente do serviço público, e, para isso, necessário é o processo licitatório de escolha, que selecionará a proposta em que o Estado desembolsar valores públicos menores, dentro do projeto de investimento que estiver programado. Observa-se a utilização desse modelo, no que tange a equipamentos esportivos, especialmente, na administração de estádios, o que poderia ser feito também, na administração do complexo aquático da Ilha São João em Volta Redonda, ou até mesmo em um conjunto de instalações esportivas do referido município.

3 CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi explicitado no presente trabalho, temos que o direito ao esporte, positivado na Constituição Federal de 1988, está inserido de certa forma dentro dos direitos sociais, estes entendidos como direitos humanos de segunda geração, pelos quais o Estado assume uma postura positiva. O esporte mesmo constituindo uma importante ferramenta de transformação social, é muita das vezes colocado em segundo plano pelos governos em geral, normalmente em decorrência da falta de recursos necessários.

Este trabalho, embora tenha tratado questões gerais do assunto a que se propôs trabalhar, teve por objetivo específico demonstrar soluções voltadas à melhoria da gestão pública esportiva da região Sul Fluminense. Pode-se observar que esta, mesmo compreendida entre as duas maiores metrópoles do país (Rio de Janeiro e São Paulo), não tem completa efetivação do direito ao esporte, que decorre por inúmeros motivos, como a falta de recursos financeiros, gestão administrativa não eficiente ou até mesmo falta de estrutura adequada ao provimento de políticas públicas esportivas.

Nesse sentido buscou-se evidenciar a atuação da administração pública na prestação de serviços públicos, seja por meio de órgãos da administração direta, entidades da administração indireta, seja através da cooperação federativa ou parceria com a iniciativa privada.

O foco principal desse esboço foi a conjugação de esforços cooperativos na forma de consórcio público. Esse instituto foi devidamente esmiuçado visando colocá-lo como possível solução ao problema enfrentado na região Sul Fluminense. Ficou demonstrado que o consórcio público é um importante instrumento federativo, pois soma esforços de vários entes da federação com objetivos comuns à melhoria da qualidade de vida de suas respectivas populações.

O consorciamento público entre os municípios da região Sul Fluminense visando a promoção do esporte, seja através da efetivação de políticas públicas seja pela administração de equipamentos esportivos seria muito vantajoso a todos os envolvidos pois viabilizaria a implementação de ações esportivas que sozinhos os municípios possivelmente não conseguiriam. Ademais, promoveria uma integração regional que fortaleceria e daria maior visibilidade político-econômica ao Sul Fluminense.

Devido ao fato do município de Volta Redonda possuir uma estrutura esportiva ímpar, e não tão utilizada como poderia ser, um consórcio público no qual ele fizesse parte e compartilhasse seus equipamentos esportivos com os demais municípios da região seria benéfico para todos pois, primariamente, atenderia o interesse público. O supracitado município abriga grandes instalações esportivas, como o Complexo Aquático da Ilha São João (o qual possui uma piscina olímpica), o Estádio Municipal Raulino de Oliveira e a Arena Multiuso.

A própria Secretaria Especial de Esporte ressalta o alto valor de investimento e manutenção de uma piscina olímpica; e como essa é uma instalação que tem potencial suficiente de trazer resultados olímpicos, sugere-se que seja verificada a existência de piscinas em regiões contíguas – como é o caso do Complexo Aquático da Ilha São João que está localizado no município de Volta Redonda, essa inserida dentro da região Sul Fluminense. Uma vez localizada instalação esportiva como essa, é interessante que haja a previsão do uso regional da mesma, através de apoios e parcerias visando a maior efetividade e economia do referido bem público. E esse mesmo raciocínio utilizado às instalações aquáticas serve também para as demais.

Dessa maneira, ao se realizar um contrato de consórcio entre os municípios que compõem o Sul Fluminense, que teria por objeto a administração e utilização da infraestrutura esportiva de Volta Redonda em conjunto com a gestão de políticas públicas esportivas, os demais municípios colaborariam para a manutenção desses equipamentos, novos projetos poderiam ser implementados e competições intermunicipais poderiam ser organizadas. Logo, Volta Redonda teria menos gastos com a manutenção, os demais municípios que carecem de equipamentos esportivos teriam do que usufruir e movimentaria a economia regional. A promoção de eventos culturais que visassem a arrecadação de renda para manutenção do consórcio utilizando tal infraestrutura também seria de grande valia, como por exemplo, shows e festivais.

Além do consórcio público, foi discutida uma outra forma de atuação dos entes federados que poderia vir a ser utilizada, especialmente, por Volta Redonda para a manutenção e gestão de seus equipamentos esportivos: a parceria público-privada. Essa forma de parceria do setor público com a iniciativa privada é interessante pois há responsabilidade de ambos, pode retirar do ente um gasto excessivo e dar uma melhor destinação a um bem público. No referido município uma parceria desse tipo poderia ser implementada no Estádio Municipal Raulino de Oliveira ou no Complexo Aquático da Ilha São João, visto que em ambos, a depender do tipo de PPP, a iniciativa privada poderia cobrar tarifa de seus usuários, assumindo assim a forma patrocinada.

Com isso, pode-se concluir que o direito ao esporte é fundamental ao desenvolvimento social e seguindo o Princípio da Cooperação Federativa, os entes municipais da região Sul Fluminense poderiam consorciar-se em prol da melhor efetivação das políticas públicas esportivas, já que os benefícios de um consórcio público seriam para todos os envolvidos, conforme ficou demonstrado. Ademais, é evidente que a utilização de equipamentos públicos regionais seria muito maior caso fosse firmado um consórcio entre os municípios. E na hipótese de consórcio não ser do interesse dos demais municípios, Volta Redonda poderia adotar o regime das parcerias público-privadas voltadas para a administração do Estádio Municipal e do Complexo Aquático da Ilha São João, a fim de que fossem melhor aproveitados e diminuíssem os gastos do poder público municipal para com esses.

REFERÊNCIAS

AGLO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://aglo.gov.br/quem-somos-2/>> Acesso em: 30 de julho de 2019.

A VOZ DA CIDADE. **Escola de ginástica de trampolim de pirai é destaque em competição nacional com 16 medalhas**. Disponível em: <<https://avozdacidade.com/wp/escola-de-ginastica-de-trampolim-de-pirai-e-destaque-em-competicao-na-cional-com-16-medalhas/>> Acesso em 18 de agosto de 2019

BATISTA, Sinoel, *et al.* **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. 1. ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/280365/>> Acesso em: 15 de setembro de 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.html> Acesso em: 03 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 16 de julho de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> Acesso em: 11 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm> Acesso em 03 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.709, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei 12.852 de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.html> Acesso em 13 de maio de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., amp. e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos: Lei no 11.107, de 06.04.2005, e Decreto no 6.017, de 17.01.2007**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483792/recent> > Acesso em: 10 de agosto de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 31. ed. rev., atual. e amp. – São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009996/cfi/6/10/4/2/4@0:0>>. Acesso em: 30 de julho de 2019.

CIMVI. **O CIMVI**. Disponível em: < <https://cimvi.sc.gov.br/o-cimvi/>> [Acesso em 30 de julho de 2019.](#)

CONSISAL. **Esporte**. Disponível em: <<https://ascomconsisal.wixsite.com/siteconsisal/copia-gac>> Acesso em 30 de julho de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora atlas, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502617056/recent>> Acesso em 11 de junho de 2019.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/>>

biblioteca/Mapeamento%20dos%20consórcios%20públicos%20brasileiros.pdf> Acesso em 21 de setembro de 2019.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%3%b3rcios%20p%3%bablicos%20brasileiros.pdf>> Acesso em: 15 de setembro de 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo, Editora Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MIRANDA, Martinho Neves. **O Direito no Desporto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2011

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU: Esporte é opção inteligente para o desenvolvimento igualitário**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-praticas-esportivas-sao-opcoes-inteligentes-para-o-desenvolvimento-igualitario/>> Acesso em 17 de maio de 2019.

PINHEIRAL. **Atletas de Pinheiral Participam de Campeonato Sul-Americano De Ginástica na Colômbia**. Disponível em: <<http://www.pinheiral.rj.gov.br/informativo/noticias/atletas-de-pinheiral-participam-de-campeonato-sulamericano-de-ginastica-na-colombia>> Acesso em 20 de setembro de 2019.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília DF: CNM, 2007. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%3%b3rcios%20Publicos%20\(2007\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%3%b3rcios%20Publicos%20(2007).pdf)> [Acesso em 21 de setembro de 2019.](#)

SECRETARIA ESPECIAL DE ESPORTE DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE ESPORTE. **Orientação 1 Infraestrutura de Esporte: como fazer boas escolhas**. Disponível em: < http://www.esporte.gov.br/arquivos/die/orientacao_1_Sedentarismo_Potencialidades_InfraestruturaEsporte.pdf > Acesso em 29 de setembro de 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SUDERJ. **Atribuições**. Disponível em <<http://www.suderj.rj.gov.br/atribuicoes.asp>> aceso em 26/05/2019.> Acesso em 18 de maio de 2019

VOLTA REDONDA. **Arena Esportiva Municipal será entregue à população**. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/23-noticias-em-destaque/smel/794-arena-esportiva-municipal-ser%C3%A1-entregue-%C3%A0-popula%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em 18 ago. 2019.

VOLTA REDONDA. **SMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer**. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/64-smel>> Acesso em 18 ago. 2019.

VOLTA REDONDA. **Decreto nº 15212 de 05 de julho de 2018**. Regulamenta a Lei Municipal 5.367 de 05 de julho de 2017, no que tange a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SMEL, apresentando sua estrutura interna, sem aumento de despesas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/decretos/Decreto15212-SMEL.pdf>> Acesso em 19 de agosto de 2019.