

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – MGP

ANTÔNIO CABRAL DE CARVALHO JÚNIOR

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO,
SETE ANOS APÓS O ADVENTO DA LEI N. 11.107/2005

Recife /2012

ANTÔNIO CABRAL DE CARVALHO JÚNIOR

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO,
SETE ANOS APÓS O ADVENTO DA LEI N. 11.107/2005**

Trabalho de conclusão de Mestrado
submetido à aprovação como requisito à
obtenção do grau de Mestre em Gestão
Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

Orientadora: Professora Doutora Sylvana
Maria Brandão de Aguiar.

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C331c Carvalho júnior, Antônio Cabral de

Consórcios públicos intermunicipais no Estado de Pernambuco, sete anos após o advento da Lei n.11.107/2005 / Antônio Cabral de Carvalho Júnior . - Recife : O Autor, 2012.

125 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Profª. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Gestão Pública, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Consórcio público. 2. Federalismo. 3. Lei n. 11.107/2005. 4. Decreto Federal n.6.017/2007. I. Aguiar, Sylvana Maria Brandão de (Orientador). II. Título.

351 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2013 – 004)

Dissertação de Mestrado apresentada por **Antonio Cabral de Carvalho Júnior** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO, SETE ANOS APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 11.107/2005”**, orientado pela Professora **Sylvana Maria Brandão de Aguiar** e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Profª Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Presidente

Profª. Drª. Emanuela Sousa Ribeiro
2ª Examinadora

Prof. Dr. Newton Darwin de Andrade Cabral
3º Examinador

Recife, 11 de dezembro de 2012.

Profª Dra. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Coordenadora Acadêmica

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, exemplos de bondade perene, pelo amor dedicado e educação a mim proporcionada.

À minha esposa, Edineide, pelo amor companheiro de todas as horas, pelo incentivo e paciência nos momentos de afastamento demandados pelos estudos.

Às minhas filhas, Camilla e Thaís, dádivas divinas, por iluminarem o caminho da minha vida com as luzes dos seus olhos e corações.

Aos Professores do MGP, pelo engajamento, e em especial à Professora Doutora Sylvana Brandão pela permanente atenção e sabedoria.

Aos colegas do Mestrado pelo convívio, vibração positiva e participação efetiva, em especial a Éber Wesley e Valmir Alves pela atenção habitual e estímulo em momentos decisivos.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) por acreditar e atuar no desenvolvimento das pessoas como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública.

À Diretora do Departamento de Informação e Documentação do TCE/PE, amiga Socorro Félix, pelo incentivo e presteza no apoio para a realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste estudo exploratório é abordar o tema Consórcio Público, considerando o período posterior à entrada em vigor da Lei n. 11.107/2005, que veio trazer para o federalismo, em sua face cooperativa, um instrumento normativo que disciplina a atuação consorciada. Apresenta-se um estudo bibliográfico, concentrando-se informações atinentes ao tema objeto do estudo, ainda incipientes e esparsas, pelo fato de a referida lei ser relativamente recente. Busca-se trazer: um aprofundamento de conceitos; uma apreciação do histórico do federalismo cooperativo no Brasil e da atuação associada, enfocando-se também as experiências de outros três países; uma abordagem regional, considerando o consórcio público como instrumento propulsor do seu desenvolvimento; uma apreciação acerca das inovações trazidas com a mencionada lei. Foram consultados livros, publicações, legislação e textos disponíveis na internet, recorrendo-se a autores que discorrem de forma densa sobre consórcios públicos, Federalismo Cooperativo, Descentralização e Análise da Região Nordeste. As inovações trazidas com a referida lei e com o Decreto Federal n. 6.017/2007, que veio regulamentá-la, os ditames da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros importantes diplomas normativos, são analisados no que diz respeito aos consórcios públicos, considerando-se os aspectos de interesse da Gestão Pública, na busca do entendimento da matéria sob o ponto de vista da Gestão e da atividade de Controle. A pesquisa de campo teve como fito diagnosticar o processo de estruturação dos consórcios intermunicipais no Estado de Pernambuco à luz da referida lei. Para tanto, aplicaram-se questionários, considerando-se as percepções de representantes municipais acerca da atuação consorciada. Em que pese o arcabouço legal mencionado e o número significativo de Municípios que constam como vinculados a algum consórcio público, observa-se, no âmbito do Estado de Pernambuco, a ocorrência de diversos problemas relacionados, notadamente, a: dificuldades de coordenação, considerando o excessivo número de entes federados vinculados a alguns dos consórcios; inobservância às normas e aos aspectos formais; imprecisão na definição e no dimensionamento do alcance dos objetivos específicos; insuficiência de recursos financeiros. Ao final, apresentam-se propostas visando contribuir com o fomento à disseminação de consórcios públicos intermunicipais efetivos e sugestões de aspectos instigantes para pesquisas futuras em relação ao tema.

Palavras-chave: Consórcio Público. Federalismo. Lei n. 11.107/2005. Decreto Federal n. 6.017/2007.

ABSTRACT

The objective of this exploratory study is to address the theme Public Consortium, considering the period after the entry into force of Law No. 11.107/2005, which brought to federalism on his corporative face, a legislative instrument that disciplines the actuation in consortium. A bibliographic study is presented, focusing the pertaining informations to the theme of study, still incipients and sparses, because that law is relatively recent. Seeks to bring: a deepening of concepts, an appreciation of the history of cooperative federalism in Brazil and the associated actuation, also focusing on the experiences of three other countries, a regional approach, considering the Public Consortium as an instrument that provides its development; an appreciation of the innovations brought by that law. Books, publications, legislation and texts available on the Internet were consulted using up the authors who talks in a dense way on Public Consortium, Cooperative Federalism, Decentralisation and Analysis of the Northeast. The innovations brought by that law, and by the Federal Decree N. 6.017/2007, which came regulate it, the dictates of the Federal Constitution, of the Fiscal Responsibility Law, among other important normative acts are analyzed in relation to Public Consortia, considering the aspects of interest of Public Management, in seeking to understand the subject from the point of view of the Management and Activity of Control. While the field research aimed to diagnose the structuring process of Intermunicipal Consortium in the State of Pernambuco based on that law. To this end, questionnaires were applied, considering the perceptions of municipal representatives on the consortium activities. Despite the set of rules mentioned, and the significant number of municipalities listed as linked to some Public Consortium, is observed within the State of Pernambuco, the occurrence of several problems related notably to the: coordination difficulties, considering the excessive number of federal entities linked to some consortiums; disregard the rules and formal aspects; vagueness in defining and sizing of range of specific objectives; insufficient financial resources. At the end, proposals are presented aiming to contribute to fostering the dissemination of effective Intermunicipal Public Consortium and suggestions of exciting aspects for future research on the topic.

Key words: Public Consortium. Federalism. Law n. 11.107/2005. Federal Decree n. 6.017/2007.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIMPAJEÚ – Consórcio de Integração dos Municípios do Pajeú

CINDESC – Consórcio Intermunicipal do Desenvolvimento Sustentável do Sertão Central

CISAPE – Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco

CODEAM – Consórcio Público de Desenvolvimento do Agreste Meridional

CODEMI – Consórcio Intermunicipal de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável Integrado da Região do Vale do Moxotó/Ipanema

COMAGSUL – Consórcio dos Municípios do Agreste e da Mata Sul do Estado de Pernambuco

COMANAS – Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional

CONDOMAR – Consórcio Intermunicipal Dom Mariano

COMSUL – Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

DCM – Departamento de Controle Municipal

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NGE - Nova Geografia Econômica

OS – Organização Social

OSCIP – Organização Social Civil de Interesse Público

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria Público-Privada

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo 2005 e 2009 – Consórcios Públicos – Área de saúde	101
Tabela 2 – Comparativo 2005 e 2009 – Consórcios Públicos – Área de Educação	102
Tabela 3 – Municípios, total e com Consórcio Público na Área de Saúde, segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação – 2009	103

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Numeração dos Consórcios Públicos (Base para os Quadros 2 a 10)	83
QUADRO 2 - Inspetoria Regional Metropolitana Sul – Consórcios Públicos	83
QUADRO 3 - Inspetoria Regional Metropolitana Norte – Consórcios Públicos	84
QUADRO 4 - Inspetoria Regional de Palmares – Consórcios Públicos	84
QUADRO 5 - Inspetoria Regional de Surubim – Consórcios Públicos	85
QUADRO 6 - Inspetoria Regional de Bezerros – Consórcios Públicos	85
QUADRO 7 - Inspetoria Regional de Garanhuns - Consórcios Públicos	86
QUADRO 8 - Inspetoria Regional de Arcoverde - Consórcios Públicos	86
QUADRO 9 - Inspetoria Regional de Salgueiro - Consórcios Públicos	87
QUADRO 10 - Inspetoria Regional de Petrolina - Consórcios Públicos	87
QUADRO 11 – Prestações de Contas de Consórcios Públicos Intermunicipais em Pernambuco	88
QUADRO 12 – Municípios pesquisados do Grupo A	91
QUADRO 13 – Incidência de Respostas por Município	92
QUADRO 14 – Respostas quanto ao alcance dos objetivos pretendidos pelo Consórcio Público – Grupo A – Questão 5	93
QUADRO 15 – Respostas quanto aos repasses de recursos a Consórcio Público	95
QUADRO 16 – Municípios pesquisados do Grupo B	96
QUADRO 17 – Incidência de Respostas por Municípios	97

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 O FEDERALISMO COOPERATIVO E A ATUAÇÃO ASSOCIADA	14
1.1 A CONFORMAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	15
1.2 A ATUAÇÃO ASSOCIADA NA ITÁLIA	28
1.3 A ATUAÇÃO ASSOCIADA EM PORTUGAL	30
1.4 A ATUAÇÃO ASSOCIADA NA ARGENTINA	34
CAPÍTULO 2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	37
2.1 DIAGNÓSTICO APRESENTADO PELO GTDN	37
2.2 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	40
2.3 OS PAPÉIS DO ESTADO	41
2.4 GLOBALIZAÇÃO E INOVAÇÃO	44
2.5 ELEMENTOS PARA UMA NOVA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL	45
CAPÍTULO 3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS – INOVAÇÕES DA LEI N. 11.107/2005	48
3.1 O PROTOCOLO DE INTENÇÕES E O CONTRATO DE CONSÓRCIO	53
3.2 O CONTRATO DE RATEIO	60
3.3 O CONTRATO DE PROGRAMA	62
3.4 CONTROLES SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	66
3.4.1 O olhar do Controle	67
3.4.2 Orçamentos dos entes consorciados e do Consórcio Público	74
3.4.3 Personalidade jurídica do Consórcio Público	79
CAPÍTULO 4. DIAGNÓSTICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS EXISTENTES NO ÂMBITO DO ESTADO DE PERNAMBUCO	81
4.1 MAPEAMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EXISTENTES EM PERNAMBUCO	81
4.1.1 Da pesquisa de campo	89
4.1.2 Dos entrevistados	90
4.1.3 Análise dos dados obtidos na pesquisa de campo	90
4.1.3.1 Análise das respostas do Grupo A (Municípios integrantes de Consórcio Público)	91
4.1.3.2 Análise das respostas do Grupo B – (Municípios que não integram Consórcio Público)	96
4.1.4 Das conclusões advindas da pesquisa de campo	98
4.2 ANÁLISE DOS DADOS APRESENTADOS PELO IBGE	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA MUNICÍPIO QUE INTEGRA CONSÓRCIO PÚBLICO	116
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA MUNICÍPIO QUE NÃO INTEGRA CONSÓRCIO PÚBLICO	119
ANEXO A - A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO UM NOVO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (ARTIGO EXTRAÍDO DA INTERNET)	121
ANEXO B - TRECHOS EXTRAÍDOS DO TEXTO A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO, APRESENTADO EM CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA REALIZADO EM MADRID:	125

INTRODUÇÃO

Consórcio Público é tema inserido na agenda atual da gestão pública em face de sua importância estratégica, por se tratar de alternativa para se obter maior efetividade na atuação associada de entes federados e a consequente entrega de serviços com maior alcance social e de melhor qualidade.

Este trabalho aborda a atuação consorciada, com ênfase na modalidade integrada apenas por Municípios, considerando o período após entrada em vigor a Lei n. 11.107/2005, que veio trazer para o federalismo, em sua face cooperativa, um instrumento normativo disciplinador desse modelo de ação compartilhada.

Também apresenta um estudo sobre o processo de estruturação dos consórcios públicos intermunicipais no Estado de Pernambuco, à luz da Lei n. 11.107/2005, enfatiza os aspectos de interesse da gestão pública, perseguindo o objetivo de construir um diagnóstico, e, a partir das constatações daí decorrentes, suscita propostas que possam contribuir para a disseminação de uma atuação consorciada efetiva.

A pesquisa exploratória foi adotada como metodologia, utilizando como meios a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, de forma a concentrar as informações atinentes ao tema objeto do presente estudo, ainda incipientes e esparsas, pelo fato de a referida lei ser relativamente recente.

Com a pesquisa bibliográfica, busca-se: um aprofundamento de conceitos; uma apresentação do histórico do federalismo cooperativo no Brasil e da atuação associada na Itália, em Portugal e na Argentina; uma abordagem regional considerando o consórcio público como instrumento propulsor do desenvolvimento regional; uma apreciação acerca das inovações trazidas pela mencionada Lei n. 11.107/2005.

Foram escolhidos textos de livros, publicações, legislação e constantes na internet, considerando o que há de mais atual em relação ao tema do presente trabalho de pesquisa, bem como autores que discorrem de forma aprofundada sobre Consórcios Públicos, Federalismo Cooperativo, Descentralização e Análise da Região Nordeste.

As inovações trazidas pela Lei n. 11.107/2005, e o Decreto Federal n. 6.017/2007, que veio regulamentá-la, os ditames insculpidos na Constituição Federal, além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dentre outros importantes diplomas normativos, são objeto de análise, no que se relaciona aos consórcios públicos, considerando os interesses da

administração pública, na busca do entendimento da matéria sob o ponto de vista da Gestão, bem como dos aspectos inerentes à atividade de Controle.

A abordagem foi realizada levando em consideração a necessidade de dotar os entes federados interessados na atuação consorciada de uma estrutura que permita o atendimento às exigências da atividade de Controle, já mencionada, e de proporcionar segurança para os gestores, transparência e melhoria na prestação de serviços para a sociedade.

As figuras do Protocolo de Intenções, Contrato de Consórcio, Contrato de Rateio e Contrato de Programa, documentos necessários para se garantir a formalização dos consórcios, são tratadas sob o olhar de autores estudiosos da matéria, e são apresentados aspectos relevantes, considerando a vertente do Controle, sobretudo os institucionais, que precisam ser levados em consideração pelos entes federados e representantes dos consórcios, de forma a facilitar o entendimento e a viabilizar o atendimento aos ditames legais.

Quanto à pesquisa de campo, mediante a aplicação de questionários, objetivou-se apresentar um diagnóstico a respeito das percepções de representantes municipais acerca da atuação compartilhada por intermédio de consórcios públicos, valorizando-se as exigências normativas contidas na Lei n. 11.107/2005. Para sua concretização foram aplicados questionários destinados a dois *grupos* de municípios. O *Grupo A* foi composto por 13 Municípios que integram consórcios públicos, enquanto o *Grupo B* foi constituído por oito Municípios não vinculados a consórcios daquela espécie. A escolha dos Municípios se deu por critério de acessibilidade.

A análise quanto ao aspecto temporal levou em conta o estágio existente quando da realização da pesquisa de campo, considerando o processo vivenciado nos Municípios do Estado de Pernambuco, o que ocorreu no mês de outubro de 2012, com utilização, como ponto de partida, de um levantamento realizado no âmbito do TCE/PE.

No **capítulo 1, O Federalismo Cooperativo e a Atuação Associada**, discorre-se sobre o Federalismo no Brasil em sua face cooperativa, a partir do seu histórico desde a Constituição de 1891, passando pelas Cartas Magnas que a sucederam e seus respectivos marcos relevantes, de forma a evidenciar a evolução das bases para atuação conjunta de seus entes federados. Enfatiza-se a conformação federativa no Brasil e o processo de descentralização, visando situar o tema em estudo, *Consórcio Público*, no lastro teórico que o sustenta. Apresenta-se também um resumo abordando a realidade existente na Itália, em Portugal e na Argentina, no que diz respeito à atuação associada e à previsão normativa para a formalização e atuação de consórcios públicos.

No **capítulo 2, Consórcios Públicos: Instrumento para o Desenvolvimento Regional**, abordam-se aspectos atinentes à análise regional, tomando-se como base o Nordeste do Brasil, com objetivo de apresentar as bases conceituais da alternativa do consórcio público como um instrumento adicional na busca do desenvolvimento para a região. O ponto de partida é o trabalho elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – editado em 1959 e reeditado em duas outras oportunidades. Em seguida, são apresentadas a visão e as intenções inerentes à Política Nacional para o Desenvolvimento Regional (PNDR), pelo fato de ter sido concebida pelo Governo Federal e por ter sido elaborada recentemente. Também são observados os papéis destinados ao Estado, enquanto gestor; aspectos referentes à globalização e necessidade de inovação; e elementos que podem servir como norteadores do desenvolvimento regional. Logo após, inserem-se as bases conceituais, do ponto de vista da gestão pública, no que diz respeito aos consórcios públicos, como opção para enfrentamento, de forma integrada e compartilhada, dos problemas comuns que normalmente perpassam as fronteiras municipais.

No **capítulo 3, Consórcios Públicos – Inovações da Lei n. 11.107/2005 e Aspectos de Controle**, após uma apreciação quanto às formas de atuação associada que existiam antes da égide da mencionada lei, representadas, sobretudo, pelos denominados *consórcios administrativos*, aprofundam-se os conceitos e peculiaridades contidas nas novas exigências introduzidas com a referida lei, notadamente os documentos necessários para a constituição formal dos consórcios públicos: Protocolo de Intenções, Contrato de Consórcio, Contrato de Rateio e Contrato de Programa. Este quando houver a previsão da prestação de serviços públicos por meio da gestão associada dos entes federados consorciados. Ainda no capítulo 3, são observados aspectos relevantes no que concerne à atividade de Controle, enfatizando-se as especificidades da conformação dos consórcios entre entes públicos. São mostrados alguns elementos que precisam ser observados nas peças orçamentárias dos entes consorciados e dos consórcios para que possam ser atendidas as exigências da legislação pátria, e são tecidos comentários acerca da personalidade jurídica da qual se revestirão.

No **capítulo 4, Diagnóstico dos Consórcios Públicos Intermunicipais Existentes no Âmbito do Estado de Pernambuco**, apresenta-se um mapeamento dos consórcios públicos existentes em Pernambuco, são enfocadas a aplicação da pesquisa de campo, a análise e os resultados obtidos, como também há uma análise com base em números fornecidos por pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conclui-se que, em que pese o arcabouço normativo mencionado, sobretudo as exigências da Lei n. 11.107/2005 e do Decreto Federal n. 6.017/2007, assim como o número expressivo de

Municípios pernambucanos que constam como vinculados a algum consórcio público, tal forma de atuação compartilhada ainda não está devidamente disseminada, levando, pois, os Municípios a deparar problemas de naturezas distintas, tais como: dificuldades de coordenação (denunciadas pelo excessivo número de entes federados vinculados a alguns dos consórcios constantes no levantamento que serviu como base para a pesquisa, associadas à componente política, que ficam acentuadas em decorrência da dificuldade de se harmonizar os interesses de tantos atores distintos); inobservância às normas mencionadas e aos aspectos formais de controle e contabilização; imprecisão na definição dos objetivos específicos pretendidos e, como consequência, a dificuldade de se verificar a efetividade da iniciativa de atuação em conjunto com outros entes; insuficiência de recursos financeiros, o que permite concluir sobre a não priorização da ação consorciada.

Nas **Considerações Finais**, acrescentam-se às conclusões constantes no capítulo 4 outras impressões extraídas das demais partes do estudo realizado. Além disso, são apresentadas, à guisa de sugestão, propostas de soluções – que representam desafios a serem vencidos – com o intuito de contribuir como iniciativas que venham a facilitar o fomento à disseminação de consórcios públicos que possam produzir os resultados sociais esperados, e ainda, são sugeridos aspectos relevantes relacionados ao tema, visando subsidiar futuros trabalhos de pesquisa.

CAPÍTULO 1 O FEDERALISMO COOPERATIVO E A ATUAÇÃO ASSOCIADA

O termo Federação pode ser definido como um pacto celebrado entre as unidades territoriais nela inseridas, com objetivo de firmar parceria, dando formas a uma nação, sem que se concentre a soberania em um só ente – conforme ocorre no Estado Unitário – ou em todas as partes componentes, característica da associação entre Estados e das confederações.

Segundo Abrúcio (2006, p. 91), considerando a distribuição territorial do poder, é peculiaridade de uma Federação o compartilhamento da soberania entre o poder central e os governos subnacionais. E essa forma compartilhada de soberania deve proporcionar ao mesmo tempo “A autonomia dos governos e a interdependência entre eles”.

Possui, a Federação, como especificidade, a preservação dos direitos originários pertencentes aos entes pactuantes, quer sejam “estados, províncias, cantões ou municípios, como no Brasil”. Esses direitos não podem ser suprimidos de forma arbitrária pelo poder central, e são garantidos pela Constituição escrita. Abrúcio (2006, p. 92) ressalta que o poder nacional é derivado de um acordo entre os pactuantes, e assevera, fazendo um contraponto com os Estados unitários, que, nestes, pode até ser repassado algum nível de poder político, porém tal proceder “sempre provém do centro e não institui direitos de soberania aos entes subnacionais”.

A busca pela interdependência deve ser lastreada no estabelecimento de *checks and balances*, entre os pactuantes. A fiscalização recíproca entre os entes federativos deve ser o objetivo desses *freios e contrapesos*, de forma que nenhum dos federados venha a indevidamente concentrar poder, o que poderia acabar com a autonomia dos demais.

As federações, segundo Abrúcio (2006, p. 93), são caracterizadas fortemente pela “diversidade e pelo conflito”. Afirma ainda:

A obtenção de padrões de interdependência não pode resultar da eliminação do pluralismo subjacente ao modelo federativo. De modo que as parcerias intergovernamentais não podem ser fruto do domínio de uma instância em detrimento da autonomia de outra ou das demais. Destacam-se aqui o respeito mútuo e o papel da barganha nas relações entre os níveis de governo.

Abrúcio (2006) aponta como elemento chave para a manutenção do controle recíproco e da negociação como bases da Federação as relações governamentais calcadas na busca do equilíbrio entre a cooperação e a competição, o que pode facilitar a coordenação entre os níveis de governo.

O consórcio público é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é oferecer um arcabouço legal que permita maior incentivo à gestão pública compartilhada, cuja essência do modelo de associação reforça a ideia do federalismo cooperativo. Apresenta-se como uma alternativa que pode servir como solução para a busca de maior articulação intermunicipal.

A Carta Magna, em seu art. 241, determina a necessidade do seu disciplinamento mediante lei. O que veio a ocorrer mediante a aprovação da Lei n. 11.107/2005, que é pioneira no ordenamento legal pátrio, no que se refere à cooperação federativa.

A forma como se dava a atuação mediante consórcios, antes da entrada em vigor da mencionada lei, é comentada no início do capítulo 3 deste trabalho.

A história do federalismo, em suas faces cooperativa e competitiva, no Brasil, possui alguns marcos relevantes, que estão registrados na seção 1.1 deste capítulo, em face da correlação do tema *Consórcio Público* com o desenho federativo, de modo a se permitir evidenciar como se deu a evolução das bases para atuação conjunta dos seus entes constitutivos.

Nas seções 1.2, 1.3 e 1.4, apresenta-se um resumo tratando da realidade existente na Itália, Portugal e Argentina – escolhidos em face da acessibilidade às informações –, no que toca à atuação associada e à previsão para constituição de consórcios públicos. São trazidos alguns elementos peculiares a cada um desses países. No caso da Argentina, o foco trabalhado é a sua capital, Buenos Aires.

1.1 A CONFORMAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Conforme Souza, F. (2010), a Constituição de 1824, outorgada logo após a Declaração da Independência do Brasil, estabelecia o Estado unitário, mediante a monarquia unitária e hereditária, em consonância com a intenção do Imperador Pedro I, que, com a colaboração de alguns juristas conseguiu impor sua vontade, ao estabelecer um modelo centralizado, o qual permitia depreender claramente que a futura atuação entre Estados e Municípios estava fadada ao insucesso.

Pires e Nogueira (2008, p. 33) comentam acerca de dificuldades que precederam a origem do federalismo no Brasil:

O federalismo brasileiro, conformando-se a partir do Estado Unitário erigido pela Constituição de 1824, acaba por criar o Estado-Membro, que surge como construção exótica e artificial do constituinte e prossegue na história interna com insuperável déficit de legitimidade, o que repercute nas relações federativas.

De acordo com Pires e Nogueira (2008, p. 31), “O federalismo pátrio surge com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891”. Foi adotada a República como forma de governo e a federação como forma de Estado. A referida carta recebeu significativa influência da Constituição norte-americana, o que a levou para uma organização fortemente descentralizadora de Poderes, conferindo grande autonomia aos municípios e às antigas províncias que passaram a ser chamados de Estados. Permitiu-se que os Estados e, em menor intensidade, os Municípios, se estruturassem de acordo com seus interesses particulares, desde que não contrariassem os preceitos maiores da Constituição.

Nos Estados Unidos, ressalte-se, os municípios não foram elevados ao patamar de entes federativos: a federação americana se compõe-se apenas pela União e Estados Membros. O modelo norte-americano é representado por uma federação de Estados na qual a União possui a soberania e os Estados membros conservam sua autonomia extrema, sem que isso venha a alçar o Município à condição de ente federado. Ou seja, é a estruturação do poder político com organização dual.

Pires e Nogueira (2008, p. 32) destacam que o federalismo brasileiro, ainda que lastreado na cultura de descentralização e incentivado por razões internas específicas, foi significativamente influenciado pelas Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), acontecimentos marcantes do século XVIII, na medida em que difundiram a “noção de Constituição e os anseios de liberdade”, e foi moldado seguindo o exemplo do federalismo norte-americano. Dizem os autores (2008, p.32):

O paradigma delineado na Constituição de 1787 - Carta da Filadélfia - constitui-se sobre a história de independência das 13 colônias (1775-1783), como fruto da união dos Estados livres, e como resposta à necessidade de unidade política desses Estados para as relações no plano internacional, sustentando-se ao mesmo tempo, na crença da valia da referida forma de assentamento da soberania para afastar o risco de usurpação dos direitos individuais por um poderoso Estado central.

Por constituir-se fruto da união de Estados livres e independentes, o federalismo norte-americano é considerado pelos constitucionalistas como federalismo centrípeto, que gira em torno do ideal de fortalecimento da União, por meio da concessão gradual de poderes originários dos Estados, sem prejuízo da autonomia e do autogoverno destes, que se mantém sem subordinação ao poder central.

Abrúcio (2006, p. 95) afirma que a Federação brasileira, desde a sua origem, conviveu com dificuldades para dar respostas adequadas aos princípios que regem tal forma de organização político-territorial do poder. Segundo ele, o Brasil caracteriza-se por duas “heterogeneidades constitutivas que justificam a forma federativa”: uma delas representada pelas desigualdades regionais e a outra, pela diversidade de formação das elites locais. “Seria muito difícil, hoje, estruturarmos nossas bases nacionais sem a Federação”.

No Brasil, a autonomia dos Estados Membros sofreu sensíveis modificações, quer seja por conta dos desequilíbrios existentes entre os Estados mais e menos poderosos, quer seja pela supremacia de forças centrípetas, aquelas que se baseiam no fortalecimento do poder centralizado, ou centrífugas, cujas intenções são voltadas para a descentralização do poder público, ou ainda, quer seja por ter decorrido da variância da predominância das concepções de Estado liberal ou social.

Em relação às mencionadas causas para as modificações no que toca à autonomia dos Estados Membros, vale salientar que o liberalismo, num primeiro momento, por incentivar a competitividade, frustrou a autonomia dos entes subnacionais por conta das desigualdades e dependência financeira em relação à União e, conforme salientam Pires e Nogueira (2008, p. 33), São Paulo e Minas Gerais, Estados mais poderosos, levaram à “quebra” dos demais, que permaneceram apenas existindo nominalmente, mas sem qualquer representatividade.

A Constituição de 1934, gestada por ventos de inspiração democrática, de acordo com Souza, F. (2010), proporcionou a partilha de competências entre os entes federados, simbolizando teoricamente o denominado federalismo em sua face cooperativa. Mediante o paradigma social da segunda república, buscou-se o estabelecimento do federalismo cooperativo, dotando-se os entes subnacionais de maior autonomia para se contraporem a um poder central intervencionista, e ao mesmo tempo, buscando-se maior integração, como, por exemplo, no combate às calamidades de epidemias e secas.

Com a Constituição Federal de 1937, experimentou-se o contraditório entre a previsão formal do associativismo e a prática, mediante ações centralizadas. Pires e Nogueira (2008, p. 34) salientam que no art. 29 estava prevista a existência de agrupamentos de municípios localizados em uma mesma região, com o objetivo de viabilizar a prestação de serviços públicos comuns. Tal agrupamento seria dotado de personalidade jurídica autônoma. Essas associações podem ser consideradas como a semente, no nosso país, da concepção dos atuais consórcios públicos, num desenho jurídico próximo ao estabelecido pela recente Lei n. 11.107/2005.

Rezava o mencionado dispositivo da Constituição Federal de 1937:

Art.29. Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

Todavia, como o país vivia sob um regime ditatorial, o que fora instituído no plano normativo não produzia resultado efetivo na prática, por conta da forte concentração na figura do Poder Executivo central. Como exemplo dessa concentração salienta-se a nomeação dos prefeitos, que eram feitas pelo governador do Estado. O Federalismo havia sido mantido apenas no plano nominal. A intenção de dotar os municípios de maior autonomia era descaracterizada, na prática, pela hegemonia da União e seu caráter centralizador.

Como diferença mais evidente no comparativo da Constituição de 1946 com a sua antecessora, de acordo com Souza, F. (2010), destaca-se o seu ideal redemocratizador, na medida em que buscou estabelecer empiricamente a forma Federativa de Estado, concedendo possibilidades de aprofundamento do debate acerca da cooperação federativa.

Em 1961, com a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, ocorreu o enfrentamento de muitas dificuldades para conseguir afirmar sua condição de autarquia interfederativa. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal. O ocorrido exemplifica os obstáculos de ordem jurídica para que se encontrasse uma forma legalmente aceita de se formalizar a atuação conjunta de entes federados.

Com o regime autoritário iniciado em 1964, e com a Carta de 1967, ocorreu a hipertrofia do Executivo Federal, acompanhada da expansão dos poderes da União. Foi enaltecida “A tendência de desprestígio e fragilidade da democracia brasileira”. O autoritarismo inerente ao referido regime neutralizou a independência, os poderes e as autonomias dos Estados e Municípios (PIRES e NOGUEIRA, 2008, p. 35).

Para Abrúcio (2006, p. 81), a centralização em demasia decorria muitas vezes “das ações da burocracia nacional e dos políticos, os quais, ao concentrarem recursos no nível central, fortaleciam seu poder decisório (burocratas) ou de chantagem perante as bases locais (líderes políticos clientelistas)”.

Superado outro longo e sombrio período de exceção, em decorrência das exigências oriundas dos entes subnacionais, em direção ao redesenho do pacto federativo e de busca da descentralização, nossa democracia mais uma vez foi restabelecida e, com a Constituição Federal de 1988, vieram mudanças significativas na arquitetura federativa brasileira. Foi retomado o debate objetivo acerca do papel dos seus entes. A partir de então o Brasil

despertou para a necessidade de dotá-los de autonomia não apenas formal, mas principalmente no aspecto material, permitindo que se pudesse melhor atender aos anseios da população. Seria necessário aprofundar as iniciativas cooperativas mediante os mecanismos de atuação conjunta.

As mencionadas demandas produziram resultados significativos para os Estados e Municípios: para aqueles, no aspecto de melhor destinação do bolo tributário, e, para estes, no que diz respeito à autonomia política e administrativa.

Aliás, a partir dos anos 80, conforme Pires e Nogueira (2008, p. 35), observa-se uma macrotendência, no mundo, de federalização dos Estados. O que fica evidenciado, de forma exemplificativa, com a criação de entes subnacionais ou pela concessão de maior autonomia para os já existentes. Isto se verificou, de maneira mais intensa, na América Latina, tomando-se como exemplo as experiências vivenciadas na Venezuela, Colômbia e Bolívia.

Conforme Abrúcio (2006, p. 82), o ideário centralizador enfrentou uma grande crise nos anos finais da década de 1970 e iniciais da década de 1980. Para tanto, contribuíram fatores como:

A internacionalização econômica, que reduziu parcela significativa do poder de intervenção estatal no plano nacional, especialmente na área financeira; a crise fiscal dos governos centrais, vinculada à perda de dinamismo econômico que marcara os “Anos dourados”; a defesa de reformas inspiradas numa concepção minimalista de Estado, iniciada com as vitórias de Thatcher e Reagan, e que levou à busca do enxugamento das máquinas burocráticas centrais; o fortalecimento de organizações com *modus operandi* transnacional, como empresas multinacionais, ONGs, instituições multilaterais, blocos regionais e até máfias internacionais; a maior demanda por participação no nível local; e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais, processo chamado por alguns atores de *glocalization*.

De acordo com Souza, C. (2006, p. 193), os constituintes de 1988 contaram com diversos incentivos para que fosse estabelecido um desenho de Federação que estimulasse a descentralização do poder governamental, e onde vários centros de poder, em que pesem as assimetrias, “devessem ser legitimados para tomar parte do processo decisório”.

Após 1985, o processo de redemocratização do Brasil trouxe como uma de suas mais significativas consequências um grande avanço no que diz respeito à descentralização política. Um dos fatos marcantes do referido processo foi a elevação dos municípios à condição de membros da federação, conforme dispôs a Constituição de 1988 em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”.

Tal fato implicou, além de inúmeras outras consequências, uma considerável necessidade de todo um processo de estruturação e adequação dos municípios à nova realidade que se apresentava, notadamente diante da ampliação das suas prerrogativas e atribuições. Associado a tal fato, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado pela Presidência da República em novembro de 1995, ressalta que as emendas ao capítulo referente à administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial.

Como observam Bresser Pereira e Spink (2005, p. 23-28): “A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos – os que se relacionam com a promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – aqueles que visam aumentar a governança”. Mais adiante, argumentam:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (Grifo nosso).

Salientam Bresser Pereira e Spink (2005, p. 24), realçando as expectativas decorrentes da evolução do nível de conscientização dos munícipes e o esperado direcionamento para a busca da eficiência:

A explicação é simples: os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973), nem apenas política, como Huntigton (1968) destacou: é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são, por definição, escassos, mas é possível superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. Nesse caso, a função da administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda.

O aumento da eficiência, conforme Abrúcio (2006, p. 85), é considerado como qualidade inerente ao processo de descentralização, levando-se em conta que a centralização absoluta das políticas públicas provocaria uma maior irracionalidade administrativa e, politicamente, na criação de estruturas monopolistas, que dificultariam o exercício do controle, influenciando negativamente a responsabilização dos gestores. Ele arremata: “Inversamente, a descentralização, ao aproximar os formuladores dos implementadores e, principalmente, esses

dois dos cidadãos, melhoraria o fluxo de informações e a possibilidade de avaliação da qualidade da gestão pública”.

Ainda segundo Abrúcio (2006, p. 85), a opção por um modelo de caráter centralizador reduziria os incentivos à inovação, enquanto que a existência de múltiplos governos traria um estímulo para perseguir soluções modernas para a administração, considerando que os governantes locais, em face da maior cobrança por parte dos cidadãos, teriam maior necessidade de buscar saídas inovadoras, respeitando as especificidades da localidade.

A intenção de levar adiante o processo de descentralização repercutiu como um reforço ao federalismo no texto da Constituição Federal de 1988, notadamente no que diz respeito à cooperação governamental (PIRES e NOGUEIRA, 2008, p. 38).

A Constituição Federal, conforme estipula o *caput* de seu artigo 37, com a nova redação trazida pela Emenda Constitucional n. 19/98, estabeleceu os princípios da Legalidade e da Eficiência como norteadores da Administração Pública, ao lado dos princípios da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade. Dessa forma, os atos emanados do Poder Público devem estar respaldados em tais princípios, em observância aos preceitos constitucionais vigentes, em especial ao Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Parece ser estratégico trabalhar na objetividade de propósitos e focalização de objetivos; na agregação e desenvolvimento da capacidade técnico-gerencial; na mobilização e compartilhamento de recursos dos entes federados consorciados; e nas possibilidades de financiamento. Iniciativas que se subordinam ao mencionado Princípio da Eficiência e que se coadunam com as boas práticas de gestão.

Em nosso país, pós 1988, três marcos alusivos ao federalismo cooperativo merecem destaque: a Emenda Constitucional n. 19, a Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007.

Em consonância com a busca da eficiência e com as expectativas ora abordadas, a Emenda Constitucional n. 19, fortalecendo as estratégias de descentralização, modificou o teor do art. 241 da Carta Federal de 1988, o que possibilitou a formalização de consórcios públicos e convênios de cooperação para que fosse implantada a gestão associada de serviços públicos, ao determinar expressamente a necessidade de constituição legal dos consórcios públicos mediante lei:

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.

Conforme Pires e Nogueira (2008, p. 38), “A descentralização é defendida no Brasil sob relativo consenso, em múltiplas conotações, seja como mecanismo político de reforço do federalismo e de fortalecimento da democracia e equilíbrio dos núcleos de poder, seja, ainda, como estratégia administrativa de gestão e de eficiência alocativa de recursos”. A lógica consorcial se harmoniza com a segunda acepção, sem que se desconsidere, todavia que a descentralização decorrente de mecanismos de delegação ou de cooperação possa também servir como meio para o fortalecimento de um federalismo que produza resultados e compensação de eventuais desequilíbrios.

Pires e Nogueira (2008, p. 40), citando a Constituição Federal, que em seu art. 1º elevou o município à condição de ente federado, asseveram que tal explicitação, ao invés de “pacificar os entendimentos nos domínios teóricos da matéria, vem alimentando polêmicas no âmbito da doutrina pátria, desconfortável em face da teoria geral do federalismo e das principais federações do mundo”, tais como Canadá, México, Austrália, Alemanha e Venezuela, que não têm o Município qualificado como ente federado. E raros são os exemplos de federações que o fazem, tais como Cabo Verde, citado por Pires e Nogueira (2008, p.40) e a Bélgica, mencionada por Souza, C. (2006, p. 194).

Ao Município são atribuídas competências insculpidas na própria Carta Magna: não permanecem na dependência de que sua autonomia seja ampliada ou reduzida pelo Estado membro. Sobre a matéria, salientam Pires e Nogueira (2008, p. 41):

Certo é que, destoante do modelo tradicional desde a origem, a federação brasileira na Constituição de 1988 afasta-se, ainda mais, daquele parâmetro, sobretudo pelos avanços no tratamento do Município e pelo desprestígio de que padece o Estado-Membro no concerto federativo.

Apesar do exposto no trecho transcrito, a Lei n. 11.107/2005 atribui importância significativa ao Estado membro por condicionar a sua participação, estabelecendo-a como essencial, na hipótese de formalização de consórcio entre a União e os Municípios a ele vinculados, ressaltando a sua relevância para o conceito de federalismo cooperativo.

A Lei n. 11.107/2005, detalhada no capítulo 3 deste trabalho, institucionalizou a atuação conjunta e coordenada dos entes da federação: atribuiu aos consórcios públicos personalidade jurídica própria e possibilitou que se garanta maior segurança e estabilidade nas relações interfederativas. Já o Decreto n. 6.017/2007 regulamentou a mencionada Lei,

detalhando as diretrizes e institutos nela previstos, bem como a forma de interação entre os entes consorciados.

Não há como dissociar a busca pela observância do princípio da Eficiência, conforme estipula o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, da busca por uma administração de cunho gerencial; da necessidade de testar novos caminhos, sedimentando preocupações com o estabelecimento de uma gestão estratégica; da tentativa de obter uma visão mais abrangente dos problemas e desafios apresentados, que são comuns a diversos municípios contíguos; do desenvolvimento da capacidade de diálogo e entendimento, que viabilize o início do caminho para um pacto de concertação política. Enfim, perspectivas que se alinham com a ideia e possibilidade de atuação mediante a formação de consórcios públicos.

Problemas que perpassam as fronteiras de um município, estendendo-se, no mais das vezes, por várias cidades, são comuns, a exemplo da necessidade de serviços tais como transportes, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e preservação de rios. No que diz respeito a áreas sociais consideradas essenciais para a população, como Saúde, Educação e Segurança, identificam-se oportunidades, igualmente, de associações visando a gestões compartilhadas¹.

Conforme relata Jacobi (2004, p. 161), na introdução do estudo que discorre sobre um determinado consórcio público existente no Estado de Santa Catarina:

Na medida em que muitos dos problemas municipais transcendem o território municipal, criam-se novas formas de organização e de articulação. Destaca-se o conceito de “parceria” entre os municípios, configurada como uma forma de cooperação horizontal. Os municípios tratam seus problemas e soluções numa relação simétrica, na busca de consenso na resolução de problemas comuns, com parcerias entre os governos locais, abrangendo, principalmente, pequenos e médios municípios.

Tratando-se de problemas comuns, as soluções, quando buscadas de forma conjunta, além de permitirem uma visão mais estratégica, por considerarem um universo territorial mais abrangente, certamente deverão apresentar custos significativamente inferiores àqueles que ocorreriam caso as decisões fossem tomadas de forma individual, diante da possibilidade óbvia dos benefícios decorrentes da economia de escala, bem como do aproveitamento mais eficiente dos recursos aplicados.

No que toca ao processo de descentralização, aspectos negativos são salientados por Abrúcio (2006, p. 86). A força política do discurso descentralizador e vários resultados

¹ **Guia de Consórcios Públicos.** Caderno 1. Disponível em: <http://projetoBrasilmunicipios.gov.br/sites/default/files/guia_vol1_0.pdf>. Acesso em: 24 set 2012.

exitosos que dele se originam encobrem alguns problemas que surgem diante da hipótese de se implantar tal processo. Segundo o autor, as cinco questões fundamentais que devem ser equacionadas em qualquer modelo de descentralização são: a constituição de um sólido pacto nacional; o combate às desigualdades regionais; a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional; a democratização dos governos locais; a criação de um ambiente intergovernamental positivo (Grifo nosso).

A questão fundamental mencionada atinente à montagem e desenvolvimento da capacidade administrativa no plano subnacional, aliada à boa estrutura financeira, é fator decisivo para que o processo de descentralização auxilie na obtenção de resultados no âmbito da gestão pública.

Possíveis ganhos de eficiência advindos dessa desconcentração não são auferidos quando não são garantidos recursos financeiros aos entes subnacionais, ou quando a administração local não exerce a competência constitucional de arrecadar os seus tributos. Assim, “O repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou à montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores”. Se, por um lado, a concentração excessiva de tarefas pelo governo central traz prejuízos ao alcance da eficiência, por outro, a “manutenção de padrões arcaicos de governança no plano local”, além de frear a devida efetividade na implementação das políticas públicas, “desmoraliza a descentralização”, podendo até mesmo incentivar o surgimento de propostas que propaguem a ideia de uma recentralização (ABRÚCIO, 2006, p. 87).

Outro fator que pode vir a prejudicar o processo de descentralização é a ocorrência do acirramento dos conflitos entre os níveis de governo. Abrúcio (2006, p. 88), exemplificando com o ocorrido na Inglaterra nos tempos de Margareth Thatcher, afirma que por um lado alguns governos centrais não conseguem acolher naturalmente a nova realidade e buscam evitar a perda de autoridade e competências, gerando incertezas no que diz respeito aos passos seguintes que precisam ser dados, e mesmo àqueles que já foram. Por outro, a ausência “de experiência anterior de autogoverno e o enfraquecimento do poder nacional” têm provocado, em alguns casos, o estímulo à “irresponsabilidade fiscal” nos entes subnacionais, tomando a Argentina como exemplo, ou gerado “disputa tributária predatória”, como a denominada guerra fiscal existente no Brasil.

O fenômeno da “prefeiturização” é citado por Abrúcio (2006, p. 98), como decorrente do municipalismo de face autárquica, que considera a figura dos prefeitos como “Atores por excelência do jogo local e intergovernamental”. Assim, cada um deles considera seu município uma unidade legítima e independente das demais, o que termina por ofuscar a busca

para equacionamento de problemas regionais comuns. Acrescenta que há poucos incentivos para que os entes se consorciem, e assevera:

Em vez de uma visão cooperativa, predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e ainda, muitas vezes, repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. Nesse aspecto, a questão da coordenação federativa é fundamental.

Abrúcio (2006) apregoa ser necessário que tanto o poder central quanto os governos subnacionais estejam preparados para construir as bases político-institucionais que sustentem o processo de descentralização. Assim, o governo central deveria focar-se no repasse de funções e atuar como coordenador das ações mais gerais, buscando promover o equilíbrio entre as regiões, mediante a concessão de auxílio de natureza técnica e financeira aos níveis subnacionais e monitorando as políticas de abrangência nacional. Por sua vez, os entes subnacionais deveriam buscar o aperfeiçoamento de suas estruturas administrativas e seus mecanismos de responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade.

Quando a almejada coordenação se apresenta com fragilidade ou inexistente, os resultados da descentralização deixam bastante a desejar. Abrúcio (2006, p. 119) aponta os aspectos mais relevantes tais como “saneamento básico, políticas metropolitanas em geral, desenvolvimento regional, segurança pública”. Afirma que ainda não possuem mecanismos para promoção da cooperação entre os entes federados. “Predomina nestes últimos o federalismo compartimentalizado, incapaz de perceber que só a sinergia entre os níveis de governo pode resolver os dilemas básicos das políticas públicas brasileiras”.

Souza, C. (2006) salienta que os constituintes de 1988 optaram indiscutivelmente por considerar que a responsabilidade por garantir a prestação dos serviços públicos, especialmente os sociais, é comum às três esferas de governo: federal, estadual e municipal, e que tal diretriz proporciona “debates acalorados” sobre qual desses níveis é responsável por cada política ou serviço público.

Esse debate, diz a referida autora, que no mais das vezes provoca troca de acusações entre os representantes dos entes federados, não leva em consideração que “Os constituintes optaram por uma divisão institucional do trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, o que geraria um amplo e complexo sistema de relações intergovernamentais”. E diante de uma variada gama de competências concorrentes tem-se o indicativo de que o

federalismo pátrio é caracterizado preponderantemente por sua face cooperativa, em detrimento da face competitiva ou ainda dual.

Todavia, diz Souza, C. (2006, p. 197), apesar dessa vasta lista de competências concorrentes, “na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação”, e o objetivo do federalismo cooperativo, portanto, está longe de lograr êxito. Uma das razões expostas pela referida autora diz respeito às “diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes”.

Arretche (2004), a partir do histórico do federalismo no mundo, seguido da evolução ocorrida no Brasil, diagnostica os sistemas fiscal e tributário brasileiros, identificando a sua evolução histórica e a análise da conjuntura atual, utilizando-se de indicadores relativos à arrecadação tributária nos três níveis de governo. Salienta a desigualdade constatada entre os níveis de arrecadação dos Estados que possuem maior e menor capacidade de arrecadação de receitas próprias, além de estabelecer outros comparativos, que permitem identificar as assimetrias no que toca aos municípios de mesmo porte localizados em regiões distintas e entre as capitais e demais municípios pertencentes a um mesmo Estado federado.

Há forte dependência de um quantitativo expressivo de municípios que possuem como fonte principal de arrecadação as transferências efetuadas pelo Estado e pela União, salientando-se, porém, o atenuante trazido com o advento da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige em seu art.11, como requisito para que o ente seja considerado como responsável na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Sendo vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput* do referido artigo, no que se refere aos impostos.

Mediante análise da conjuntura então existente e a partir de uma base conceitual, Arretche (2004) explora o grau de descentralização política da federação, abordando assuntos tais como: a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais, a dificuldade de fazer prevalecer os objetivos nacionais, traçados por uma política central, dada a independência dos entes federativos autônomos e a questão partidária e base de apoio político em que se persegue o alinhamento dos prefeitos, governadores e presidentes da república. E, a partir de dados relativos à sustentação partidária do Executivo Federal na federação, fica demonstrado que a construção das coalizões de governos tende a reduzir os efeitos da frágil base de apoio partidário aos presidentes na federação brasileira.

No que diz respeito às políticas de saúde, habitação e saneamento e de educação fundamental, Arretche (2004) entende que na política de saúde salienta-se a centralização no âmbito da União, no que toca ao financiamento e formulação da política nacional. Porém, fica ressaltada a garantia de participação popular mediante os conselhos estaduais e municipais de saúde.

No que se refere às políticas de habitação e saneamento, percebe-se uma centralização quase que integral na formulação, além de praticamente inexistir representação dos Estados e Municípios nas principais arenas decisórias. Já no que toca à política de educação fundamental, destaca-se a independência na forma de aplicação de recursos do antigo FUNDEF², hoje FUNDEB (este abrange também o ensino médio)³. Os estados e municípios observam normalmente o que determina o limite percentual mínimo para aplicação, sem, entretanto, haver interferência pelo governo federal nos governos locais no que diz respeito às escolhas da forma de como utilizar os recursos.

Arretche (2004) aborda a forma como estão combinadas, no Brasil, as dimensões de coordenação e autonomia. E diz:

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

Assim, os resultados redistributivos da concentração de autoridade no governo federal não se revelaram tão evidentes, considerando que a municipalização dos serviços de saúde não foi acompanhada de redução na desigualdade intermunicipal nos padrões de sua oferta e que a complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto. No entanto, arremata Arretche (2004), “A estrutura institucional para coordenação das políticas nacionais pode ser utilizada para obter as metas desejáveis”.

² FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

³ FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

1.2 A ATUAÇÃO ASSOCIADA NA ITÁLIA⁴

No federalismo vigente na Itália, a figura do *consorzi pubblici* representa uma forma de associação e colaboração entre entes locais, visando à gestão associada de serviços e o exercício de funções de maneira compartilhada.

A Itália é uma República Parlamentarista e membro efetivo da Comunidade Europeia, possuindo o direito de exercício de sua soberania. O País está dividido em Regiões, não em Estados, e o sistema bicameral do Congresso Nacional tem suas cadeiras determinadas conforme a população de cada uma. A República se divide em Regiões, Províncias e Comunas.

As Regiões possuem competência para instituir tributos previamente determinados pela Constituição, devidamente coordenados com as finanças da República, das Províncias e das Comunas. As Províncias, por sua vez, são entidades autônomas que compõem a Região e são compostas pelas Comunas – representam os interesses destas – e cuja administração cabe ao Conselho Provincial, à Junta e ao Presidente e Secretários de cada setor da administração. As Comunas são entes autárquicos territoriais dotados de personalidade jurídica, administrados pelo Conselho Comunal, a Junta e o Síndico, e podem atuar conjuntamente na forma de associação ou consórcio, a fim de realizar objetivos comuns.

Os consórcios públicos, na Itália, são entes revestidos de personalidade jurídica e detêm autonomia estatutária e patrimonial. Conforme o Conselho de Estado, o consórcio de autoridades locais é uma forma de associação voluntária, instituída para a gestão dos serviços públicos e funções:

O consórcio entre entes locais é definido como uma organização especial de cada um dos entes associados. Assim como a organização especial é um instrumento do ente local, ou seja, ente institucionalmente dependente do ente local e do elemento do sistema administrativo, fazendo a sua direção; do mesmo modo o consórcio, enquanto organização especial, dos entes que o instituíram, é um ente instrumental para o exercício em forma associada dos serviços públicos ou funções e faz parte dos sistemas administrativos de cada um dos entes associados⁵.

⁴ As informações sobre Consórcios Públicos e o modelo vigente na Itália foram obtidas nos sites: <<http://www.dirittoeschemi.it/gisuspr.cons.htm>> e <<http://www.dirittoeschemi.it/cons.eell.htm>> Acesso em: 10 set. 2012.

⁵ Tradução livre do autor: *Il consorzio è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati.*

Dessa forma, o consórcio entre os entes locais representa uma associação de caráter voluntário, destinada à gestão de serviços ou funções da esfera pública. É mais recomendado que venha a ser estruturada com modelo de empresa e, nesse caso, uma empresa especial de cada um dos entes associados.

O consórcio pode ser considerado, então, um instrumento para o exercício dos serviços ou funções públicas de maneira associada, integrando o sistema administrativo de cada um dos entes consorciados. Essa conformação não impede que seja atribuída personalidade jurídica ao consórcio, que prevalece para responsabilizá-lo formalmente, quando da necessidade de imputação de penas decorrentes das relações jurídicas das quais o consórcio faça parte.

De forma a garantir maior segurança jurídica, mesmo que haja previsão estatutária para admissão de novos associados, o ingresso de novos entes no consórcio não implica modificação no texto do estatuto, preservando-se a redação primitiva. Merece registro o fato de que diferentemente do modelo brasileiro, na Itália é possível a associação de entes privados a consórcio público.

Três são os tipos de consórcios previstos na legislação italiana: a) consórcios para a gestão de serviços; b) consórcios para o exercício de funções; c) consórcios obrigatórios para o exercício de funções ou serviços, conforme previsto no Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 31.

Para os consórcios gestores de atividade com relevância econômica e empreendedora, somente se aplicam os ditames do Decreto Legislativo n. 267/2000, caso se harmonizem com as normas previstas para organizações especiais. Já para os consórcios voltados para os serviços sociais, seus Estatutos podem prever a não aplicabilidade do referido Decreto Legislativo; enquanto que para os consórcios destinados aos serviços privados que tenham relevância industrial aplicam-se as normas que alcançam as organizações especiais.

O Consórcio entre os Entes Locais⁶ tem como pré-requisito para sua constituição a aprovação pela maioria absoluta dos Conselhos das autoridades locais interessados na participação. Para que seja viabilizada a constituição de forma regular, necessário se faz a aprovação da seguinte documentação: a) convenção que rege a nomeação e poderes dos entes consorciados, que disponha sobre: objetivo; duração; participações financeiras dos entes consorciados, dissolução e extinção do consórcio; b) estatuto do consórcio que rege a organização, a nomeação e as funções dos órgãos consorciados.

⁶ Consorzi tra Enti Locali.

1.3 A ATUAÇÃO ASSOCIADA EM PORTUGAL

Em Portugal, as autarquias locais estão contempladas, desde 1976, no texto constitucional. Segundo a lei maior, em seu art. 235, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. Estas são pessoas coletivas de população e território dotados de órgãos representativos que visam obter êxito na realização dos interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações.

As autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Existem, no país, 308 municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. O País possui ainda 4.251 freguesias. Destas, 4.047 estão no território continental e as demais nos territórios insulares⁷.

As autarquias locais possuem atribuições e competências voltadas para a satisfação das necessidades das comunidades locais, notadamente quanto aos aspectos do “desenvolvimento sócio-econômico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto”. Elas possuem pessoal, patrimônio e finanças próprios.

O que legitima as decisões das autarquias locais é a eleição para os respectivos órgãos. A câmara municipal e a junta de freguesia são órgãos executivos e a assembleia municipal e a assembleia de freguesia, órgãos deliberativos.

As autarquias locais contam com receitas próprias e recebem ainda recursos oriundos dos impostos arrecadados pelo Estado. Tais transferências financeiras, para os municípios e para as freguesias, são processadas pela Direção-Geral das Autarquias Locais.

Ao lado dos municípios e das freguesias, a administração autárquica portuguesa integra outras formas de organização indispensáveis à consecução do desenvolvimento local, tais como: as comunidades, as associações, as áreas metropolitanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais. Em face do tema do presente trabalho, merecem destaque as comunidades e associações.

Em Portugal, a Lei n. 11, de 13 de maio de 2003⁸, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos, além de suas competências. Define que as referidas

⁷ Disponível em <<http://www.dgaa.pt/oquesaoasautarquias.htm>>. Acesso em: 12 set. 2012.

⁸ Disponível em <http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/LEI_011_2003.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

comunidades podem ser de dois tipos: a) comunidades intermunicipais de fins gerais; b) associações de municípios de fins específicos.

A comunidade intermunicipal de fins gerais, ou simplesmente *comunidade*, é pessoa coletiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si pela lógica territorial. Já a associação de municípios de fins específicos, ou simplesmente *associação*, é uma pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram.

As diligências necessárias à constituição da comunidade ou da associação devem ser promovidas pelas câmaras municipais dos municípios interessados. A eficácia das suas deliberações depende da aprovação pelas assembleias municipais envolvidas. A escritura pública é essencial para a formalização da constituição da comunidade ou associação. O seu ato constitutivo é publicado pelo município sede no Diário da República.

Cada município só pode fazer parte de uma comunidade intermunicipal de fins gerais. Pode, porém, integrar várias associações de municípios de fins específicos. Outra restrição é que os municípios que pertençam a uma área metropolitana não podem integrar uma comunidade intermunicipal de fins gerais.

Optando por garantir maior estabilidade e continuidade nas iniciativas de atuação conjunta, a Lei n. 11/2003 determina que após a integração na comunidade os municípios integrantes ficam obrigados a nela permanecer durante um período de pelo menos cinco anos. Caso o referido período mínimo não seja cumprido, o município que assim proceder poderá perder todos os benefícios financeiros e administrativos e não poderá constituir comunidades diversas daquela a que pertence, durante um período de dois anos. Todavia, após o período de cinco anos referido, o município pode abandonar a comunidade em que estiver integrado, porém deve ser observado o pré-requisito de aprovação, por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal. No caso de associação, é suficiente a deliberação por maioria simples dos representantes.

A Lei n. 11/2003 determina que, além daquelas atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios, as comunidades e as associações devem ser criadas para que sejam perseguidos os seguintes fins públicos:

- a) articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; b) coordenação, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas: i) infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; ii) saúde; iii) educação; iv) ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; v) segurança e proteção civil; vi) acessibilidades e transportes; vii) equipamentos de

utilização coletiva; viii) apoio ao turismo e à cultura; ix) apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; c) planeamento e gestão estratégica, económica e social; d) gestão territorial na área dos municípios integrantes.

Para que possam obter êxito na realização de suas atribuições as comunidades e as associações devem ser dotadas de estrutura própria de serviços, sem prejuízo do recurso ao apoio técnico de entidades da administração central.

As comunidades e as associações podem associar-se e estabelecer acordos, contratos-programa e protocolos com outras entidades, de natureza pública ou privada, quando o objeto corresponder à gestão de interesses públicos. Podem ainda participar em projetos e ações voltados para a cooperação descentralizada, no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Ressalte-se que a Lei n. 11/2003 restringe as hipóteses em que os municípios podem transferir competências para as comunidades e associações. Isto só é cabível quando dessa transferência resultem ganhos de eficiência, eficácia e economia.

No artigo 6º da referida Lei, que trata especificamente do património e das finanças das comunidades e associações, está previsto que elas possuem património e finanças próprios. São considerados como integrantes do património os bens e direitos para elas transferidos ou adquiridos a qualquer título. O mencionado artigo prevê também o elenco de recursos financeiros pertencentes às comunidades e associações. Já no que diz respeito às despesas, são considerados os encargos decorrentes da busca de atendimento de suas atribuições, bem como os resultantes da manutenção da sua estrutura e serviços.

Quanto ao endividamento das comunidades e associações, está prevista a possibilidade de contração de empréstimos a curto, médio e longo prazos, junto a quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos mesmos termos que se apliquem aos municípios. Servem como garantias dessas operações de crédito o património próprio e suas receitas, excetuadas aquelas pertencentes a terceiros – as denominadas consignações.

No caso do não pagamento das dívidas pela comunidade ou associação, os municípios são considerados responsáveis subsidiários, na proporção de sua respectiva capacidade de endividamento. Ou seja, municípios menos endividados contribuem com valores financeiros mais significativos para fazer face, em carácter subsidiário, à comunidade ou associação, no caso da inadimplência destas.

Está prevista a utilização de regime subsidiário aplicável aos órgãos municipais, no que diz respeito a aspectos não previstos na Lei n. 11/2003. As comunidades e associações ficam sujeitas ao regime de tutela administrativa ao qual estão sujeitas as autarquias locais.

As comunidades e associações são dotadas de serviços de apoio técnico e administrativo, com o objetivo de obter e sistematizar as informações e para elaborar os estudos necessários à preparação das decisões ou deliberações, bem como para promover a sua devida execução. A natureza, a estrutura e o funcionamento desses serviços devem ser definidos em regulamento aprovado pelas respectivas assembleias.

Quanto ao regime de pessoal, as comunidades e as associações devem dispor de quadro próprio, decorrente de proposta elaborada pelos conselhos e aprovada pelas respectivas assembleias. O referido quadro será provido mediante requisição ou destacamento. Deve-se dar preferência a funcionários oriundos dos quadros de pessoal dos municípios integrantes e das associações de municípios ou dos serviços da administração pública direta ou indireta do Estado. Não é necessário, todavia, que o período de requisição ou destacamento observe o prazo de cinco anos legalmente previsto para continuidade do município na atuação conjunta, conforme já exposto na presente seção. Caso as formas de provimento mencionadas não sejam suficientes para preenchimento das necessidades rotineiras, as novas contratações ficarão sob o regime de contrato individual de trabalho. Essas despesas efetuadas com pessoal devem ser consideradas para efeito de apuração do limite de despesas com pessoal do quadro de cada município participante. A assembleia intermunicipal deverá deliberar sobre a forma de imputação das despesas aos municípios integrantes.

No que concerne ao regime de contabilidade, está previsto que na elaboração do orçamento das comunidades e associações devem ser observados, com as adaptações necessárias, os princípios legalmente exigidos para a contabilidade das autarquias locais. Para efeito de sua fiscalização e julgamento, as contas das comunidades e associações devem ser enviadas pelo conselho diretivo ao Tribunal de Contas, nos mesmos prazos previstos para as autarquias locais, que as apreciam nos termos de sua respectiva legislação. As contas devem também ser enviadas às assembleias dos municípios integrantes, para o devido conhecimento, observando-se o prazo de um mês após a deliberação de aprovação pela comunidade ou associação.

O art. 38 da Lei n. 11/2003 prevê que a extinção de comunidades ou associações possa ocorrer mediante a dissolução, cisão ou fusão com outra comunidade ou associação, devendo-se proceder à liquidação do seu patrimônio. A competência para deliberar acerca da extinção é da respectiva assembleia, sendo que, no caso de comunidade, é exigível a maioria representada por dois terços dos representantes, e, no caso de associação, a maioria exigida é simples. A fusão pode ocorrer mediante a incorporação de uma ou mais comunidades ou associações, noutra, “para a qual se transferem globalmente os patrimônios daquelas, ou através da criação

de uma nova comunidade ou associação, que recebe os patrimônios das comunidades ou associações, com todos os direitos e obrigações que os integram”. Já no caso da cisão, a comunidade ou associação “pode ser dividida, passando cada uma das partes a constituir uma nova comunidade ou associação”.

Quando ocorre a liquidação, a comunidade ou associação mantém a sua personalidade jurídica para efeitos de liquidação e até a aprovação final das contas apresentadas pelos agentes liquidatários. O patrimônio é repartido, respeitados os direitos de terceiros, entre os municípios, na proporção da contribuição de cada um para a sua constituição. E os funcionários vinculados ao quadro da comunidade ou associação regressam aos respectivos lugares de origem.

1.4 A ATUAÇÃO ASSOCIADA NA ARGENTINA

A República da Argentina é constituída por vinte e três províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires⁹, capital da República, maior e mais importante cidade do país, e que é considerada, depois da Grande São Paulo, a segunda maior área metropolitana da América do Sul.

A cidade de Buenos Aires e as províncias têm as suas próprias constituições, e estão organizadas em um sistema federal. As províncias são divididas em departamentos, exceto Buenos Aires, que é dividida em partidos.

De acordo com a Lei n. 13.580/2006¹⁰, promulgada pelo Senado e Câmara dos Deputados da Província de Buenos Aires, integrante do conjunto normativo da lei orgânica das municipalidades argentinas, os *Consórcios de Gestão e Desenvolvimento* podem ser formados mediante associação entre municípios, ou entre um ou mais municípios com a Nação ou com a Província de Buenos Aires, ou ainda com uma ou mais pessoas de direito público ou privado que estejam localizadas no território da província de Buenos Aires; também com pessoas físicas ou entes estatais descentralizados.

De acordo a Lei, os consórcios têm personalidade própria. Gozam de plena capacidade jurídica e se regem pela referida lei, devendo observar o que estabelecem seus estatutos

⁹ Texto disponível em <<http://argentina.costasur.com/pt/provinzen.html>>. Acesso em: 19 de set. 2012.

¹⁰ Disponível em <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13580.html>>. Acesso em: 19 set. 2012.

orgânicos, regras gerais e normas especiais, bem como a normas que as modifiquem ou as substituam.

O artigo 2º da mencionada Lei elenca os objetivos que os consórcios devem ter, sem prejuízo de outros que sejam estabelecidos por seus estatutos: 1) incentivar a criação de pequenas e médias empresas, microempresas, pequenas e médias unidades produtivas e industriais em suas respectivas regiões; 2) incentivar a realização de uma maior competitividade e de um crescimento harmônico que conduzam ao equilíbrio das diversas propostas produtivas e indústrias regionais que se instalem; 3) facilitar, aos produtores e demais atores do consórcio, a informação e capacitação necessária para realizar, com sucesso, os projetos produtivos, permitindo-lhes o acesso a mercados interno e externo para a venda de seus produtos; 4) estimular o desenvolvimento das diversas explorações agrícolas e industriais, respeitando prioritariamente o meio ambiente; 5) incentivar e definir os meios que permitam aos produtores acesso fácil a novas tecnologias e seu uso adequado para atingir níveis de custos e excelência exigidos pelos mercados nacional e internacional; 6) proporcionar uma comunicação fluida entre áreas afins e os municípios consorciados, para compartilhar experiências, informação, desenvolvimento de programas conjuntos, entre outras questões; 7) promover a associação de produtores e industriais, sob as formas jurídicas que sejam consideradas adequadas para gerir e promover a comercialização de produtos, bens e serviços; 8) gerar um compromisso de solidariedade entre os membros do consórcio, destinado a produzir um crescimento harmonioso que evite a concentração de riqueza e da população em alguns distritos, em detrimento de outros, sem que isso implique no cerceamento da autonomia municipal ou de seu direito de implementar suas próprias políticas de desenvolvimento; 9) promover a criação de um fórum de representantes em cada consórcio que permita unificar critérios, para uma legislação comum nessas áreas, quando possível, de acordo com cada região.

O consórcio, para o alcance dos seus objetivos, deve estabelecer um conselho consultivo integrado por entidades representativas, relacionadas com o objeto ou com os fins determinados pelo seu estatuto; criar um órgão de fiscalização e controle composto por pelo menos três membros representantes dos municípios que compõem o consórcio, com as seguintes funções e atribuições, sem prejuízo de outras que lhe sejam atribuídas pelos estatutos: a) verificar as condições de livros e demais documentos; b) fiscalizar a organização administrativa e o funcionamento contábil.

Para atingir seus fins, o consórcio possui a prerrogativa de contrair empréstimos junto a organismos oficiais ou privados, internacionais, nacionais ou provinciais. Pode associar-se

com o setor privado; pode conceder crédito a pessoas físicas ou jurídicas para empreendimentos que tenham relação direta com o objeto do consórcio, para fins de assistência, promoção e fomento. Os estatutos de cada consórcio irão estabelecer as diretrizes pelas quais o Conselho de Administração avaliará as solicitações, a viabilidade de projetos e a solvência a serem cumpridas pelos beneficiários dos empréstimos concedidos; e podem, ainda, fazer compras em geral.

Os Consórcios para Gestão e Desenvolvimento da província de Buenos Aires deverão cumprir dois requisitos legais: o primeiro é quanto à obrigatoriedade de emitir seus próprios estatutos, devendo tratar dos seguintes aspectos: que se constitui de acordo com os fins estipulados pela Lei n. 13.580/2006; o seu funcionamento; a parcela financeira correspondente a cada município integrante; a destinação de seus bens, em caso de dissolução; os direitos e deveres dos membros do consórcio que dele se afastem ou ingressem em um consórcio já constituído; o referido Estatuto será submetido à consideração do Conselho Geral do Governo.

O segundo requisito diz respeito à necessidade de estabelecer um Conselho de Administração com funções de órgão de governo e administração do Consórcio para Gestão e Desenvolvimento. A função de representação do consórcio pode ser atribuída a um ou mais membros do Conselho de Administração com os limites e modalidades estabelecidos pelos respectivos estatutos. O município expressará sua decisão de integrar um Consórcio para Gestão e Desenvolvimento ou sair de um do qual já participe, mediante portaria.

A província de Buenos Aires poderá dispor de uma rubrica orçamentária destinada ao Consórcio de Gestão e Desenvolvimento. Os fundos destinados aos programas de desenvolvimento produtivo e a criação de emprego, concedidos pela Província, pela Nação ou por outros organismos nacionais ou internacionais, poderão ser canalizadas para os Consórcios de Gestão e Desenvolvimento, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo órgão regulador do consórcio, conforme disponham os seus respectivos estatutos.

CAPÍTULO 2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo abordam-se aspectos atinentes à análise regional, tomando como base o Nordeste do Brasil, com o fito de apresentar as bases conceituais da alternativa do consórcio como um instrumento adicional na busca do desenvolvimento para a região.

Partindo do trabalho elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) editado em 1959 e reeditado em duas outras oportunidades, cujo diagnóstico é imprescindível para compreensão das dificuldades enfrentadas pela região nordestina, em face de sua importância clássica e profundidade técnica, apresenta-se inicialmente uma síntese em que se comenta o resultado do diagnóstico mencionado.

Em seguida apresenta-se a visão e as intenções inerentes à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pelo fato de ter sido concebida pelo Governo Federal e por ter sido elaborada recentemente. Abordam-se também os papéis destinados ao Estado, enquanto gestor, aspectos referentes à globalização e necessidade de inovação, e elementos que podem servir como norteadores do desenvolvimento regional.

Inserem-se, logo após, as bases conceituais, na visão da gestão pública, no que diz respeito aos consórcios públicos, enquanto opção para enfrentamento, de forma integrada e compartilhada, dos problemas comuns que normalmente perpassam as fronteiras municipais.

Utiliza-se ainda neste capítulo, como base para análise da ordem institucional e legal, a Lei n. 11.107/2005, o Decreto Federal n. 6.017/2007, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar n. 101/2000, nos aspectos atinentes aos consórcios públicos, correlacionados à temática da Análise Regional, considerando a realidade nordestina, com objetivo de realçar o grau de importância do instrumento consorcial, no que diz respeito ao desenvolvimento da região Nordeste, tomada como foco. Busca-se trazer um olhar voltado notadamente para os aspectos de gestão mais relevantes, que devem ser considerados pelos gestores públicos.

2.1 DIAGNÓSTICO APRESENTADO PELO GTDN

O estudo denominado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste¹¹”, elaborado em 1959 pelo GTDN, este, vinculado à Superintendência de

¹¹ 1ª edição, de 1959, da Presidência da República, Conselho do Desenvolvimento, Grupo de Trabalho para o

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), reeditado em 1967 e 1978, traz em sua parte introdutória uma síntese dos pontos centrais do referido estudo, cujo objetivo foi o de apresentar “uma análise sucinta do problema que representa o Nordeste, no quadro de desenvolvimento econômico nacional, e um conjunto de recomendações concretas que, colocadas em prática, poderão modificar os dados desse problema e encaminhar uma solução definitiva para o mesmo”.

O mencionado diagnóstico perpassa questões que envolvem desigualdades regionais dos níveis de renda; descompasso no ritmo de crescimento da economia das regiões Nordeste e Centro-Sul; inexistência de compreensão adequada no que toca aos problemas decorrentes das disparidades regionais; fluxos inversos das transferências públicas e privadas; política cambial desfavorável às exportações nordestinas; carga tributária excessiva sobre o Nordeste; necessidade de estruturação de uma política de industrialização; impactos mais severos e perversos da seca e as medidas paliativas para combatê-la.

A síntese é enumerada na sequência em que é apresentada no Estudo do GTDN, conforme comentários pertinentes a seguir:

I. O problema de maior magnitude a ser enfrentado, apontado pelo estudo, considerando o estágio de desenvolvimento econômico nacional, era representado pela significativa disparidade de níveis de renda, comparando-se o Nordeste com o Centro-Sul do Brasil. O nordestino possuía uma renda média inferior a um terço da renda obtida no Centro-Sul. Além disso, a região Nordeste se destacava de forma negativa por representar, quando se considera o Hemisfério Sul, a mais extensa e populosa zona de nível de renda inferior a cem dólares por habitante.

II. Nos decênios que antecederam o estudo, o ritmo de crescimento da economia nordestina foi substancialmente inferior àquele registrado na economia do Centro-Sul. E, considerando que tais processos econômicos são cumulativos e de difícil reversão, era possível deduzir que a solução para o problema da região Nordeste se iria avolumando com o passar do tempo. Tomando como base a experiência histórica, foi possível obter o indicativo de que as desigualdades regionais de níveis de vida, ao assumirem características de sistemas econômicos isolados, apresentavam tendência de institucionalização, pois os grupos representativos das economias de padrão de vida mais elevado tenderiam a atuar na defesa do *status quo*, representado pelos níveis de salário e estrutura de mercado decorrente.

III. Constatou-se haver uma nítida indicação de que a inexistência de uma compreensão adequada, em relação aos problemas decorrentes da disparidade regional de níveis de renda, havia contribuído para que o problema fosse agravado pela própria política de desenvolvimento. A escassez de divisas, decorrente da política de desenvolvimento combinada com os expressivos subsídios aos investimentos industriais desencadeados pela política de controle das importações, favoreceu imensamente o Centro-Sul.

IV. As relações econômicas entre a região Nordeste e o Centro Sul caracterizaram-se pelo duplo fluxo de renda, em sentidos inversos das transferências advindas do setor privado e do setor público. Constatou-se que aquelas provenientes do governo federal para o Nordeste eram incrementadas nos anos de seca, e eram destinadas preponderantemente para execução de obras de caráter assistencial. Por sua vez, o setor privado transferia recursos do Nordeste, nos anos denominados “bons”, buscando melhores oportunidades de investimentos existentes no Centro-Sul.

V. O grau limitado de desenvolvimento da economia nordestina deveu-se à exportação de produtos básicos como açúcar, algodão, cacau, fumo, couros e peles, oleaginosos e alguns minérios. O destino era o exterior e o Centro-Sul. Todavia, como a política cambial prejudicou seriamente as exportações para o exterior, a economia nordestina não conseguiu acompanhar o crescimento registrado no Centro-Sul.

VI. Em que pese a significância da quantidade das exportações para a região Nordeste, o estudo ressalta o papel desempenhado pelo setor público, considerando o volume de recursos despendido pelo Governo Federal para o Nordeste, representado por um volume bastante superior ao arrecadado pela própria região. O montante transferido pelo setor público chegou a compensar a fuga de capitais levada a cabo pelo setor privado. Entretanto, não deve ser desconsiderado o fato de que os recursos oriundos do setor privado caracterizavam-se pela busca de geração de melhores oportunidades de aplicação e, caso fossem aplicados na região, criariam a oportunidade da oferta de empregos permanentes para a sua população, enquanto as transferências advindas do governo federal têm, em grande parte, vinculação apenas com gastos assistenciais.

VII. A regressividade dos sistemas tributários federal, estadual e municipal, acarreta uma carga tributária sobre o Nordeste, maior do que deveria ocorrer, considerando o conjunto da federação, tomando como base o seu nível de renda.

VIII. Sem negligenciar a atenção que se deve dar à ampliação das linhas de exportação do Nordeste, a análise constante no estudo aponta para a nítida constatação de que o seu atraso relativo só poderia ser minorado mediante a estruturação de uma política de

industrialização. Tal política deveria visar ao objetivo de atender a três vertentes relevantes: a) oferecer emprego à massa populacional flutuante; b) criar uma classe dirigente nova, voltada para o desenvolvimento; c) fixar no Nordeste os capitais provenientes de outras atividades econômicas que tenderiam a emigrar.

IX. Para o semiárido nordestino, a economia é apresentada, no estudo, pelo complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento. Dentre essas atividades, do ponto de vista da população que trabalha, a atividade mais relevante é a agrícola, enquanto que para os proprietários a pecuária carrega maior significação econômica. O efeito perverso da seca é mais sentido justamente pela atividade da agricultura de subsistência produtora de gêneros alimentícios, ou seja, o impacto concentra-se no segmento mais frágil do sistema.

X. O combate aos efeitos da seca trilha, normalmente, sobre duas linhas: medidas de curto prazo, nas quais prepondera o caráter assistencialista; medidas de longo prazo, normalmente voltadas para a construção de uma rede de açudes, visando ao melhor aproveitamento de terras e águas da região. Ambas as espécies de medidas apenas contribuem para fixação na região de uma população crescente, sem que seja atacada a face real do problema da seca.

O décimo primeiro item da parte introdutória do estudo do GTDN apresenta, de forma resumida, as diretrizes que estruturam o Plano de Ação, não enfocadas no presente trabalho.

Em que pesem o lapso temporal decorrido entre a época em que foi elaborado o estudo do GTDN e os dias de hoje, e o ritmo de crescimento econômico experimentado pela Região Nordeste – em especial, o Estado de Pernambuco –, percebe-se que muito do que ali está descrito conserva-se como uma realidade no presente. Diante do exposto, fica patente que há problemas cuja resolução passa necessariamente pela busca de aperfeiçoamento da gestão, notadamente no que toca ao estabelecimento de prioridades para a nossa região.

2.2 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹²

De acordo com as informações do Ministério da Integração Nacional, constantes em seu sítio na internet, a redução das desigualdades regionais, por estar assentada como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme insculpido na

¹² De acordo com as informações constantes no sítio da internet referente ao Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

Constituição de 1988, teve, no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, reiterada a determinação constitucional, de forma que fosse adotada especialmente como um dos eixos de estratégia de desenvolvimento do País.

A PNDR teria, portanto, o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, “explorando a sua imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais”.

Envolve iniciativas pioneiras de desenvolvimento integrado e sustentável, em que podem ser citados os Arranjos Produtivos Locais, desenvolvidos em diversas mesorregiões.

De acordo com as informações constantes no referido sítio disponível na internet:

No atual mundo globalizado, as áreas que apresentam melhores condições de atração locacional são as que possuem atributos vantajosos de infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida. As áreas excluídas da dinâmica de mercado tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e a apresentar menores níveis de renda e bem-estar. A configuração territorial resultante desse mosaico de situações díspares quanto à inserção produtiva reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões, tanto no Brasil, como em outros países. Não por outra razão, políticas de desenvolvimento regional ressurgiram em todo lugar, para mitigarem os efeitos negativos da globalização. Pode-se observar, no nosso país, a presença de sub-regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de sub-regiões estagnadas e com baixos níveis de renda, em todas as macrorregiões. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado sobre as realidades sub-regionais.

Ainda de acordo com a análise constante no referido sítio, “nas décadas de 50, 60 e 70 organizaram-se iniciativas de desenvolvimento regional em âmbito nacional para reverter as tendências demográficas, econômicas e sociais indesejadas”. Com políticas regionais efetivas, foram obtidos resultados positivos ao final do período, em decorrência de investimentos públicos significativos.

2.3 OS PAPÉIS DO ESTADO

Após a explanação do diagnóstico elaborado pelo GTDN e a exposição da visão da PNDR, entende-se como pertinente apresentar uma abordagem acerca dos papéis que devem ser desempenhados pelo Estado. Nesse sentido, o texto “A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino”, de autoria de Gomes e Vergolino (1995), em especial o teor do capítulo V é elemento relevante para o avanço deste capítulo, na busca de obter respostas no

que diz respeito aos caminhos que podem ser escolhidos pelos governantes, no sentido de otimizar a boa gestão de recursos públicos.

Além do consumo e dos investimentos públicos, o governo desempenha diversos outros papéis cruciais no que diz respeito ao desenvolvimento regional. Os autores destacam oito papéis fundamentais que o Estado exerce contemporaneamente, em geral, e particularmente no Nordeste: “supridor de serviços públicos, empregador, regulador do setor privado, coordenador de suas próprias ações, agente de transferências a pessoas, investidor, financiador e supridor de fundos para investimento privado” (GOMES; VERGOLINO, 1995, p. 88 – grifo nosso).

Asseveram, Gomes e Vergolino (1995) que as funções de supridor de serviços públicos e de empregador seriam duas faces da mesma moeda, por que, em tese, grande parte dos empregos no setor estatal deriva do fato de que apenas o Estado tem condições de fornecer à comunidade certos tipos de serviços.

Em seu papel de regulador do setor privado, o Estado impõe normas legais ou medidas fomentadoras em busca de adequar a atuação da iniciativa privada aos interesses considerados coletivos. Tome-se como exemplo a maioria dos planos e programas governamentais para a região.

A função estatal de coordenador de suas próprias ações com interesse particular para o Nordeste chama a atenção Gomes e Vergolino (1995, p. 89), pois a intenção para a criação da SUDENE foi a de “compatibilizar as ações dos muitos órgãos governamentais que atuavam na região, cada um para o seu lado, um frequentemente repetindo o que o outro não fazia (da mesma maneira como continua a ocorrer, até hoje)”. Ressalte-se que esse papel de coordenador de suas próprias ações destaca-se como aquele que mais se coaduna com o tema dos consórcios públicos.

Outro papel que não pode ser minorado é o de agente de transferências de renda às pessoas, em função da extensão da legislação previdenciária, que alcança um segmento cada vez maior da população, concedendo-lhes benefícios em escala cada vez mais inclusiva. Gomes e Vergolino (1995, p. 89) ressaltam que a combinação desta tendência com outra, a “de criação de mais empregos públicos, às vezes sem qualquer relação com a prestação de serviços correspondentes”, pode vir a multiplicar a situação artificial de determinados municípios, que somente garantem sua sobrevivência em face daquelas transferências e empregos e sem os quais tenderiam a desaparecer.

Aqui, cabem dois comentários: o primeiro é que programas de transferências às pessoas, tal como Bolsa Família, em que pese o efeito multiplicador que gera na economia,

podem, caso não sejam criados mecanismos para saída dos programas, mediante preparação dos seus beneficiários para o desempenho de atividades produtivas, reforçar a dependência das transferências e a estagnação no que toca ao desenvolvimento econômico. Embora seja indiscutível sua importância social e os efeitos positivos na economia, a curto e médio prazo.

O segundo comentário é que, com o advento da LRF, a criação de novos empregos na esfera pública ficou mais restrita, em face da limitação imposta para realização de despesas com pessoal. O que certamente não elimina a intenção de criação de novas vagas, mas dificulta, mediante a utilização de instrumentos de ordem legal, a ocorrência dos abusos cometidos em passado recente, no que diz respeito ao elevado percentual de comprometimento das receitas públicas com o pagamento da folha de servidores.

Quanto aos três últimos papéis do Estado, os autores Gomes e Vergolino (1995, p. 89) afirmam que, na qualidade de investidor direto, o Estado e suas empresas são responsáveis, na região Nordeste, “por metade da formação bruta do capital fixo”. Agregando-se os papéis de financiador do investimento privado e supridor de fundos – estes doados para o próprio investimento – tem-se uma ideia da importância do setor público para o desenvolvimento regional.

Nos últimos anos, o Nordeste do Brasil passou de produtor de bens tradicionais a fabricante de produtos de base tecnológica, como aços especiais, automóveis, equipamentos para irrigação, software e produtos petroquímicos. Dos investimentos feitos no fortalecimento de atividades como a de grãos e de frutas, uma moderna agroindústria despontou conquistando mercados e levando os produtos nordestinos para a mesa de americanos, europeus e asiáticos. Soja, uvas finas, manga, melão, acerola e outras frutas tropicais produzidas na Região conquistaram o paladar do mercado internacional (BNB, 2012).

Nos anos mais recentes são perceptíveis alguns avanços acerca de investimentos em infraestrutura, tais como, duplicação de rodovias, transposição do Rio São Francisco, construção da ferrovia Transnordestina, investimentos de base, tais como refinaria, siderúrgica e estaleiro, além da descentralização de investimentos no setor da indústria, em decorrência de um planejamento nacional que inclui o nordeste do país como região contemplada com investimentos industriais.

O cidadão que busca uma oportunidade de se qualificar por meio de um curso técnico está, na realidade, em busca do conhecimento para a vida produtiva. Esse conhecimento deve se alicerçar em sólida educação básica que prepare o cidadão para o trabalho com competências mais abrangentes e mais adequadas às demandas de um mercado em constante mutação.

Entende-se, porém, que apesar dos inegáveis avanços obtidos nos últimos anos, conforme exemplos de investimentos citados e crescimento do PIB em percentuais que superam os alcançados pelo País, é necessário ofertar mecanismos que garantam a disseminação do conhecimento, de aprendizagem de cunho inovador, o desenvolvimento, o estímulo à cooperação e à integração, colocando como centro das preocupações a capacitação das pessoas, de forma a garantir-lhes acesso aos postos de trabalho que estão sendo criados com esses empreendimentos.

2.4 GLOBALIZAÇÃO E INOVAÇÃO

Considerando as transformações da atualidade, vinculadas ao processo de globalização, além da crescente mobilidade do capital, constata-se um aumento da velocidade das mudanças territoriais, o que evidencia de forma acentuada a contradição entre o capital móvel e o imobilizado, pois, se de um lado o processo de globalização tende a restringir o espaço tempo e anular o espaço físico, do outro, a imobilidade decorrente da “herança histórica e do capital imobilizado impede, contraria ou condiciona esse movimento” (BRENNER, 1998, apud DINIZ, 2002, p. 243).

Dessa forma, as clássicas políticas de cunho regional, voltadas notadamente para a promoção conjunta de grandes regiões, a exemplo do Nordeste do Brasil, devem ser repensadas. Primeiramente, pela necessidade de inserir a região como parte do planejamento nacional. Em segundo lugar, pelas peculiaridades das diferenças dentro da própria região. Em terceiro lugar, pela necessidade de as iniciativas locais serem fomentadas, abrindo o caminho para o efetivo desenvolvimento e enfrentamento à competição decorrente da globalização.

As discussões sobre o papel da inovação no desenvolvimento econômico foram retomadas nas últimas décadas. Nesse contexto, as regiões precisam prover infraestrutura suficiente de forma a facilitar o fluxo de conhecimento, ideias e aprendizado, na medida em que estejam capacitadas para a governança local. O grande paradigma contemporâneo lastreado nos três elementos: informação, computação e telecomunicação baseia-se no entendimento de que o conhecimento e o aprendizado representam o recurso e a forma mais relevantes quando se trata de inovação e competição.

No que toca à interação desse processo, a proximidade surge como elemento primordial, não apenas pelos aspectos geográficos, mas, sobretudo, em função dos aspectos

institucionais. Ressalte-se que o compartilhamento do conhecimento tácito exige um contato face a face, o que só se viabiliza mediante a existência da proximidade: “A interação local gera externalidades, que realimentam os fluxos de conhecimento, aprendizado e inovação; reduz os custos de circulação e coleta de informações e; socializa o aprendizado, a cooperação, a socialização dos riscos, o contato face a face” (RALLET; TORRE, 1999, OLINAS; MALECKI, 1991 apud DINIZ, 2002, p. 245).

Entretanto, a proximidade geográfica, por si só, não é condição suficiente para que seja assegurado o sucesso no que se refere à geração do conhecimento, pois questões culturais dificultam ações no sentido de buscar sinergia, compartilhamento e interação no âmbito de uma determinada região.

2.5 ELEMENTOS PARA UMA NOVA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

À guisa de sugestão e contribuição para a discussão, Diniz (2002, p. 267) apresenta algumas diretrizes que podem nortear uma política inovadora para o desenvolvimento regional do país. Dentre elas, destacam-se algumas que se correlacionam com a temática deste trabalho:

[...]

c) [...] Esta nova regionalização deveria ser complementada por uma tipologia das regiões – segundo características produtivas, problemas e potencialidades – que servisse de base para a definição dos objetivos. Este ponto resulta da nossa visão de que a atual divisão estabelecida pelo IBGE não atende às necessidades de planejamento, e de que a regionalização proposta pelo Estudo dos Eixos não corresponde às necessidades de regionalização que combinem a dinâmica do espaço construído com as intenções de indução do desenvolvimento;

d) recriar a política regional em múltiplas escalas, adequando os objetivos e instrumentos. Exemplos: as políticas de infraestrutura para a integração nacional devem ser pensadas à escala nacional ou macroespacial: as políticas específicas para arranjos produtivos locais devem ser pensadas à escala local (grifo nosso);

[...]

f) retomada de um pacto federativo que permitisse eliminar a “guerra fiscal” e facilitar a articulação entre as diferentes instâncias políticas – federais, estaduais, municipais, etc. (grifo nosso);

[...]

k) criação de mecanismos de mobilização dos agentes locais e da sociedade civil, aproveitando o potencial endógeno das regiões e das localidades.

Arrematando o seu trabalho e tratando do papel a ser desempenhado pelo BNDES, Diniz (2002) propõe que o referido banco atue definindo os grandes projetos de infraestrutura,

saneamento e habitação, que incluiria o financiamento às instâncias subnacionais, notadamente aos municípios, em face do grande alcance econômico e social, além da importância na reestruturação do território brasileiro. Segundo ele, o BNDES deveria ainda aprofundar seus estudos sobre os arranjos produtivos locais, fornecendo-lhes crédito mediante política adaptada a suas realidades.

Tratando de melhores estruturas de governabilidade, Ocampo (2002) afirma que na América Latina as instituições regionais desempenham um papel crucial, com um significado especial, em face de terem progredido mais, no que diz respeito à integração regional, do que em outras regiões do mundo que se encontram em desenvolvimento. Apesar desse avanço, a integração obtida foi submetida a fortes pressões nos últimos anos, cuja solução demanda a renovação do compromisso político que lastreia a ideia da integração, bem como o aprofundamento dos processos integradores atuais.

Isso significa que há “uma demanda acentuada de cooperação macroeconômica e financeira, harmonização dos regimes regulatórios, complementação da infraestrutura física, defesa dos bens comuns da região e um avanço gradativo na integração social e política” (OCAMPO, 2002, p. 318), além da necessidade da liberalização do comércio e criação de regras comuns.

Abordando novas teorias que tratam do crescimento e desenvolvimento, concebidas a partir dos anos 80, Albuquerque (2005) afirma que elas vêm sendo bastante úteis no que se refere à formulação de estratégias regionais de desenvolvimento. A primeira dessas teorias, denominada Nova Geografia Econômica (NGE), busca obter explicações que respondam por que certas atividades produtivas tendem a se localizar em determinadas regiões ou cidades e ainda por que nelas se concentram, ao longo do tempo, formando os denominados *clusters*, ou aglomerações; e *core regions*, ou regiões-núcleos.

De acordo com a NGE, a mencionada concentração poderia decorrer meramente de contingências históricas e acabar suscitando, com o decorrer do tempo, desequilíbrios espaciais, “Até mesmo estruturas econômicas do tipo núcleo-periferia” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 25).

A ocorrência, contudo, de um conjunto de fatores em determinados espaços geográficos regionais, em associação à noção de competitividade sistêmica, pode ser essencial para a localização, neles, de atividades produtivas novas, ou incremento e reestruturação das já existentes.

Para obtenção da referida competitividade sistêmica, segundo Albuquerque (2005, p. 26), é necessário garantir a disponibilidade de um conjunto de atributos que possam

fundamentar a eficiência e a produtividade. É essencial contar com infraestrutura adequada, no que concerne a energia, abastecimento d'água, transportes, comunicação, segurança pública, saneamento básico, coleta e destinação do lixo, conservação do meio ambiente, controle da poluição do ar e das águas, preservação dos recursos naturais da flora, fauna e do solo, além da paisagem.

O federalismo, de uma forma geral, vive a dicotomia entre suas faces cooperativa e competitiva. No caso do Brasil, em face das assimetrias regionais, a busca pela competição parece não ser o melhor caminho, pois as desigualdades só tendem a aumentar num sistema em que predomina a disparidade de disponibilidades de recursos. Afigura-se, assim, ser mais viável, do ponto de vista das regiões menos desenvolvidas, a busca da utilização da face cooperativa do federalismo. Nesse sentido, a alternativa do consórcio público apresenta-se como pertinente.

Conforme visto neste capítulo, o diagnóstico apresentado pelo GTDN, no que diz respeito ao desenvolvimento da região Nordeste, as bases da PNDR, a abordagem acerca dos papéis a serem desempenhados pelo Estado, as preocupações com o fenômeno da globalização e a necessidade de inovação, além de alguns elementos norteadores para uma nova política regional a ser desenvolvida no Brasil conduzem ao tema central deste trabalho: Consórcios Públicos.

A Lei n. 11.107/2005, também denominada *Lei dos Consórcios Públicos*, por seu pioneirismo no que diz respeito ao federalismo cooperativo trouxe consigo excelente oportunidade para que os entes federados possam atuar conjuntamente, na medida em que busquem soluções compartilhadas, sobretudo pela possibilidade de obtenção de ganhos de escala.

O sucesso dos consórcios públicos tem relativa dependência do número de interessados, pois, normalmente, quanto maior o número de participantes, desde que não fique inviabilizada a sua devida coordenação e que os Municípios possuam identidade de problemas, maiores as possibilidades de auferirem receitas, menores os custos envolvidos e maiores as possibilidades de estender à população serviços de qualidade. O êxito depende ainda, sobretudo, do seu nível de organização, levando em conta todos os aspectos de ordem legal e de gestão, conforme abordagem no capítulo 3 desta dissertação.

CAPÍTULO 3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS – INOVAÇÕES DA LEI N. 11.107/2005

Antes mesmo do advento da Lei n. 11.107/2005 já existiam no nosso país outras formas de cooperação entre entes federados, tais como os denominados consórcios administrativos e a celebração de convênios. Os consórcios eram criados por autorização legislativa concedida a município para integrar sociedade civil sem fins lucrativos. Funcionavam por meio de pessoa jurídica de direito privado autônoma em face dos seus entes criadores. Não se submetiam à Lei de Licitações para realização de compras e contratação de serviços, bem como aos concursos públicos para contratação de pessoal. Os recursos públicos eram gastos de acordo com o regime jurídico de direito privado.

Segundo Machado e Dantas (2008), vários doutrinadores do Direito apregoavam que os consórcios administrativos representavam acordos firmados entre entes federados de mesmo nível de governo, normalmente município/município, sem, contudo, possuírem personalidade jurídica própria para a busca de alcançar seus objetivos.

Machado e Dantas (2008, p. 186) evidenciam de forma objetiva e detalhada os problemas enfrentados por essa figura que não possuía personalidade jurídica:

A prática administrativa teimou em demonstrar a inviabilidade, em muitos aspectos, da gestão conjunta de obras e serviços públicos sem a criação de uma pessoa jurídica específica e acometida de delegações pelos entes federados. O principal aspecto problemático relacionava-se aos misteres de realização de compras, admissão de pessoal e outras providências administrativas indispensáveis para execução de obras e serviços de interesse comum, as quais dependiam de destacamento de um dos entes consorciados para a administração dessa atividade administrativa. Ora, trata-se de uma orquestração política complicada por diversas razões, como, por exemplo, o injusto recaimento exclusivo da responsabilidade por atos de gestão sobre um único ente federado. Ademais, soava no mínimo controverso, por exemplo, uma prefeitura executar serviços no território de outra municipalidade.

Não se mostrou viável, portanto, a opção de escolher um dos entes consorciados para atuar na administração e execução do consórcio. Machado e Dantas (2008) asseveram que no período anterior à égide da nova Lei, em que o regime jurídico de direito público não previa a possibilidade de que fosse criada entidade interfederativa para a execução de obras e serviços de interesse comum, os gestores buscaram se socorrer no Direito Civil com o fito de personificar as entidades de caráter transfederativo. Eles registram a criação de centenas de

associações municipais, de direito privado, com nomes diversos, a exemplo do *Consórcio Intermunicipal*, *Associação Microrregional* e *Agência de Desenvolvimento*.

Essa figura do *consórcio*, na visão tradicional, mais conhecido como *consórcio administrativo*, previa a formalização do acordo de vontades comuns entre entes federados, sem que fosse revestido de personalidade jurídica, o que dificultava o alcance dos seus objetivos, em face da instabilidade institucional. Com o advento da Lei n. 11.107/2005, ficou estabelecida a necessidade da *contratação de consórcio*, exigindo-se a existência de personalidade jurídica. Permanece, porém, como característica dos consórcios públicos, a impossibilidade de serem celebrados com a iniciativa privada.

De forma a resguardar os consórcios estruturados antes da sua égide, a nova legislação fez as seguintes ressalvas: os serviços concedidos ou as ações que vinham sendo empreendidas por meio de convênios e instrumentos congêneres permaneceriam válidos até o prazo de vigência constante nos instrumentos contratuais; garantia da segurança jurídica e dos atos jurídicos perfeitos praticados anteriormente à vigência da nova lei; a prorrogação do prazo de vigência desses instrumentos, todavia, deveria obedecer à Lei n. 11.107/2005. E, de acordo com o que dispõe o Decreto Federal n. 6.017/2007:

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei n. 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

A base legal existente antes do advento da Lei n. 11.107/2005 não autorizava que fossem desenvolvidas atividades e funções mais complexas. Havia dificuldades na responsabilização fiscal, bem como na contabilização das receitas e despesas dos entes vinculados. Diante dessas limitações e de forma a buscar atender às crescentes demandas sociais, era preciso estabelecer um melhor disciplinamento para a formação de consórcios públicos.

Conforme Teixeira, A. (2008, p. 146), o aumento da diversidade e complexidade da sociedade apresenta-se como dos fatos mais relevantes da atualidade, notadamente a partir da década de 1950. Salienta-se a interação do Estado com novos atores, das esferas pública e privada, demandando do poder público a satisfação dos mais diversos interesses. “Novas técnicas surgem para a regulamentação desta relação, notadamente a partir do aprofundamento da descentralização do poder e da cooperação federativa, com ênfase para o localismo”.

De acordo com Abrúcio (2006, p. 81), o aumento do escopo e complexidade da estrutura administrativa responsável pela proteção social “resultaram em dilemas de eficiência e democratização”. No que diz respeito ao escopo, quanto maior a concentração de atividades pelo governo federal, maior era a perda de controle sobre as políticas públicas. A exemplo do programa de merenda escolar do governo central do Brasil, cuja abrangência e disponibilidade de recursos foram significativamente elevados, até meados dos anos 90. Ocorre que, antes de fazer a distribuição dos alimentos adquiridos para o restante do país, a União os transportava até a Capital Federal, o que provocava alguns problemas: “Os bens em questão eram perecíveis e muitos se estragavam por conta dessa logística centralizadora; os hábitos alimentícios regionais eram desprezados; e a compra centralizada normalmente aumentava os custos”. Resumindo, essa centralização em excesso trazia como consequência indesejada a ineficiência.

Até algumas décadas, esperava-se que os serviços públicos fossem prestados de forma direta e exclusiva pelo Poder Público, tanto em decorrência de uma maior disponibilidade financeira, ou de uma menor demanda por parte da coletividade. Uma alternativa era a prestação mediante delegação a terceiros, por meio de concessão, permissão ou autorização. Com o passar do tempo ambas as formas se revelaram incapazes de produzir entregas de serviços adequados, e tal precariedade, associada a uma época de menor disponibilidade de recursos materiais e financeiros de Estados e Municípios, levaram à busca de novas opções para a consecução de objetivos mútuos. Assevera Teixeira, A. (2008, p. 146-147):

Temas tais quais saúde, educação, transporte, saneamento, proteção ao meio ambiente, gestão do patrimônio urbanístico, paisagístico e turístico passam a fazer parte da rede cooperativa, por serem assuntos de interesse coletivo e que demandam importante aporte de recursos para a sua administração.

O tema *Consórcios Públicos* encontra-se inserido neste contexto e a Lei Nacional n. 11.107, de 06 de abril de 2005, juntamente com o Decreto Federal n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, vieram regulamentar o que estava previsto na reforma constitucional instituída mediante a Emenda n. 19, de 04 de junho de 1998, no que toca ao disposto no art. 241 da Carta Federal. O referido artigo prevê, com a intenção de estimular o cooperativismo, a necessidade do disciplinamento, mediante lei, dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação entre os entes federativos, visando à gestão associada de serviços públicos.

A Lei n. 11.107 e o Decreto n. 6.017 trouxeram um conjunto de inovações no plano teórico e prático para assuntos atinentes à Administração Pública. Introduzindo a ideia da

negociação, privilegiando as vontades das partes interessadas, em detrimento das imposições de regras com as quais estava acostumado o Poder Público. Assim, os consórcios passaram a ter um caráter contratual, conforme diz Teixeira, A. (2008, p. 147): “é por meio de um instrumento contratual que os consórcios serão criados e é por meio de um instrumento contratual que os entes consorciados estabelecerão seus direitos e suas obrigações”.

Os consórcios públicos possuem personalidade jurídica, respaldada em lei, para que possam administrar a comunhão dos interesses dos entes federados consorciados. Devem ser fixados os objetivos comuns dos participantes e regulada a forma como esses fins deverão ser perseguidos.

Como aspectos relevantes, a nova Lei trouxe: a possibilidade da verticalização das parcerias mediante consórcios, admitindo a participação dos três diferentes níveis de Governo (União, Estados e Municípios); as alternativas de se revestirem de personalidade jurídica pública ou privada; a necessidade de observância ao princípio da subsidiariedade – segundo o qual as políticas devem ser conduzidas, preferencialmente, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos –, considerando que a União somente tomará parte de um consórcio com municípios se os Estados membros aos quais os municípios estejam vinculados também participarem; respeito aos instrumentos, denominados consórcios administrativos, que foram criados anteriormente à referida lei, exigindo, todavia, as devidas adequações ao novo arcabouço jurídico; respeito ao caráter voluntário, não podendo qualquer ente federado ser obrigado a se consorciar ou se manter consorciado; responsabilização do ente federado pelas obrigações assumidas no âmbito do consórcio, mesmo após eventual saída.

Na etapa de planejamento para a preparação dos trabalhos iniciais é recomendada, conforme Batista (2011), a constituição de equipe formada pelos chefes dos poderes executivos envolvidos e de suas assessorias, visando à conciliação das agendas de trabalho; a escolha dos locais para realização de reuniões; a definição e alocação de recursos materiais e humanos; a disseminação da necessidade da cooperação de todas as partes envolvidas e de prestigiar o planejamento adequado. Deve-se ainda buscar conhecer e analisar previamente diversos aspectos da região a se consorciar, bem como os estudos e diagnósticos existentes.

Com a aprovação da Lei n. 11.107/2005, surgiram as seguintes possibilidades: de qualificação dos consórcios como pessoas jurídicas de direito público; de delegação de serviços públicos aos consórcios; de os consórcios se autosustentarem, arrecadando tarifas e outros preços públicos por serviços prestados; da outorga aos consórcios de prerrogativas típicas da administração pública; dos consórcios representarem os entes federados em assuntos

por eles autorizados; da celebração de consórcios públicos *verticais* – envolvendo *União, Estados e Municípios*; da criação de quadros profissionais próprios para os consórcios.

Os incentivos para a busca de atuação compartilhada e a consequente associação intermunicipal lastreiam-se na fundamentação econômica, pela possibilidade de que sejam auferidos ganhos decorrentes da economia de escala; na visão regional, extrapolando as preocupações apenas locais; na possibilidade de municípios menores exercerem funções públicas de naturezas mais complexas; na facilitação da atuação em programas de diferentes esferas de governo; na possibilidade de exploração das potencialidades de cada ente.

O Anexo A apresenta o artigo intitulado “A Lei dos Consórcios Públicos como um Novo Instrumento de Fortalecimento da Federação Brasileira”. Entende-se ser pertinente a sua apresentação por motivo de que o autor, representante do Governo Federal, externa o grau de importância estratégica que a administração pública atribui à figura dos consórcios públicos, e ainda em respeito à forma didática e à abordagem elucidativa de pontos cruciais tratados na nova Lei dos Consórcios Públicos. A crítica que pode ser feita ao texto transcrito no Anexo A é que ele não aborda possíveis dificuldades a serem enfrentadas pelos entes que pretendem vir a se consorciar, embora seja compreensível, em face do objetivo pretendido por quem o produziu.

Como se vê, os consórcios representam a possibilidade de que os municípios possam solucionar problemas comuns por meio da junção de esforços e das potencialidades de cada um deles. O fato de eles se constituírem territorialmente a partir de um problema diagnosticado, além da abertura de canais de participação, pode significar um aumento da qualidade do engajamento social no momento em que o tema a ser solucionado passa a ser orientado por um interesse coletivo ampliado que consegue suplantar as fronteiras físicas de cada cidade e construir uma lógica política mais solidária.

Dessa forma, abre-se um espaço para que a participação comunitária possa legitimar essa nova institucionalidade político-administrativa e produzir políticas públicas que permitam que os seus resultados sejam distribuídos de maneira equitativa para todos os consorciados. Assim, cria-se o ambiente necessário para que os prefeitos coloquem o interesse público acima das eventuais diferenças partidárias existentes com os demais gestores, fato esse que se não for superado pode representar um dos principais entraves para que experiências dessa natureza venham a ser bem sucedidas.

A junção da participação social com a vontade política de cada um dos prefeitos em levar a experiência de cooperação mútua entre as cidades adiante torna-se condição necessária para que se alcance êxito na resolução do problema identificado. Mobilização social e vontade

política se tornam peças chave para que a ação cooperada entre as diferentes cidades se concretize de fato.

3.1 O PROTOCOLO DE INTENÇÕES E O CONTRATO DE CONSÓRCIO

Como pré-requisito para a constituição de um consórcio público, a Lei n. 11.107/2005 estabelece a formalização do *Protocolo de Intenções*, documento que representa a declaração de vontade de constituição e que é a causa geradora da pessoa jurídica e dos direitos e obrigações pactuadas. É um instrumento jurídico preliminar à formação dos consórcios e da instituição tanto das associações públicas quanto das associações privadas, que deve ser subscrito pelo Chefe do Poder Executivo de cada ente que pretende se consorciar.

Por meio dele, União, Estados, Distrito Federal e Municípios externarão sua intenção de participar de um consórcio público. O Decreto n. 6.017/2007 o define como “O contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público”.

Conforme Teixeira, A. (2008, p. 154), o protocolo de intenções resulta de um “longo e laborioso processo prévio de ajustes, debates, negociações, permutas, compatibilização de interesses e busca de consenso entre os entes interessados” na atuação consorciada, sendo capaz de vir a onerar os Municípios, os quais, na falta de pessoal em seus quadros de servidores especializados em gestão, podem vir até mesmo a contratar serviços para a execução de tal fim.

Enfatiza Teixeira, A., a geração de expectativas perante a população, que vê na referida conciliação a expectativa de melhoria na prestação de determinado serviço público. O que, entretanto, caso não haja futura ratificação do protocolo de intenções, pode causar frustração aos cidadãos. “Imagine-se um Município que deixa de renovar um contrato de concessão de tratamento de água e esgoto, confiando na realização do serviço por um consórcio, que não se concretiza pela não ratificação do protocolo de intenções assinado!”. Dessa forma, ainda que a Lei n. 11.107/2005 não preveja a responsabilização ao ente subscritor do protocolo de intenções, que num segundo momento não o ratifica, invocando o princípio de cooperação que deve existir no âmbito da federação, tal conduta deve ser evitada, “tendo em vista a expectativa de direito que gera no patrimônio moral e eventualmente material de terceiros” (TEIXEIRA, A., 2008, p. 154-156).

Machado (2008, p. 171) comenta que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo de cada ente pertencente à federação que deseje participar de consórcio público a competência para formalizar essa intenção, não podendo ser de maneira diferente, vez que é ele o detentor da competência para a prestação de serviços públicos. “O consórcio não criará ou estabelecerá serviços; a ele caberá a sua execução, razão pela qual a lei estabelece que é o Chefe do Executivo dos entes federados o responsável pela iniciativa de eventual adesão à prestação associada de tais serviços”. Porém, como não há vedação na Lei n. 11.107 para que a manifestação de interesse seja transmitida a algum auxiliar, entende-se que há a possibilidade de haver delegação formal e expressa dessa competência.

Conforme determina o art. 3º da Lei n. 11.107, o consórcio público deverá ser “constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”. Na mesma linha, reza o Decreto n. 6.017/2007, em seu art. 4º, que “A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados”. Já o art. 4º da referida lei, e o art. 5º do mencionado decreto – regulamentando o que disciplina a lei –, estabelecem cláusulas que devem constar no protocolo de intenções.

O art. 5º do decreto estabelece que o protocolo de intenções “Sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo”, as cláusulas a seguir, para as quais se tecem alguns comentários baseados nas observações de Machado (2008):

I - a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembleia Geral.

Essas exigências se coadunam com aquelas estabelecidas para criação de pessoa jurídica, de forma similar ao disposto no Código Civil brasileiro, em seu art. 46, I. No que diz respeito à denominação, é exigência que se lastreia na necessidade de conferir o destaque de sua personalidade para que não se confunda com a dos entes federados integrantes do consórcio. No que toca à identificação de suas finalidades, é imprescindível que correspondam ao interesse público, que deve nortear a decisão quanto à participação consorciada. Já no que diz respeito ao prazo, a norma exige que seja definido, ou que seja apontado que é indeterminado. Quanto à explicitação da sede do consórcio público, sua importância é crucial para que se possa “dirimir conflitos entre as partes consorciadas e aqueles em que eventualmente a pessoa jurídica decorrente do ajuste venha a ser envolvida uma vez que a atuação do consórcio poderá abraçar múltiplas comarcas” (MACHADO, 2008, p. 173).

II - a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções.

De acordo com Machado (2008. p. 173), é preciso que no protocolo de intenções os entes integrantes do consórcio sejam identificados mediante o número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e ainda devem ser indicadas expressamente as pessoas físicas que assinam o protocolo de intenções, representantes legais do poder executivo de cada ente. Não há previsão na lei quanto à participação em consórcios públicos de pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado. Tal participação é reservada às pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em face de a titularidade dos serviços pertencer apenas a essas pessoas jurídicas.

A Lei n. 11.107 prevê a verticalização da associação de municípios para integração de consórcios públicos. Estabelece que eles podem ser celebrados entre pessoas jurídicas de direito público de espécies diferentes (por exemplo: Estado e Municípios), o que significa uma mudança à forma tradicional existente na doutrina administrativa brasileira. Pode haver os seguintes tipos de arranjos: a) apenas entre Municípios; b) entre Município(s) e Estado (ou DF); c) entre Município(s), Estado(ou DF) e União; d) apenas entre Estados; e) entre Estado(s) e União. Porém a lei, em seu art. 1º, § 2º, ressalva que para haver consórcio entre Município(s) e a União é obrigatória a participação do(s) Estado(s) em cujo(s) território(s) esteja(m) localizado(s) o(s) Município(s) consorciado(s).

III - a indicação da área de atuação do consórcio público.

A área de atuação do consórcio público corresponde ao conjunto dos territórios dos entes integrantes do consórcio, conforme define o art. 2º, em seu parágrafo único, do Decreto n. 6.017/2007: “A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do *caput* deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções”.

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado.

O protocolo de intenções deve indicar a natureza jurídica da qual se revestirá o consórcio público. Maiores comentários sobre o assunto se encontram na subseção 3.4.3 deste trabalho.

V - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo.

A associação constituída pelo consórcio público adquire personalidade jurídica própria, podendo representar os interesses dos entes consorciados, respeitando o que tiver expressamente autorizado no protocolo de intenções.

Tal autorização assume significativa relevância, considerando que quando da ratificação, no momento da constituição do consórcio, fica estabelecida apenas internamente a delegação do serviço pelo ente federado, todavia, a titularidade permanece com o ente federado que delegou. Na ausência dessa autorização expressa, as questões jurídicas com outros entes federados “devem ser pautadas pela participação direta do titular do serviço, já que o consórcio teria apenas a competência para a gestão e execução do serviço e não para relações federativas com outras esferas”. Já no caso da autorização expressa, há respaldo para maior amplitude da descentralização administrativa. Assim, recomenda-se que o protocolo de intenções explicita de forma objetiva as hipóteses em que a entidade autoriza o consórcio público a atuar como “representante dos interesses dos entes consorciados perante outras esferas de governo” (MACHADO, 2008. p. 176).

VI - as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público.

Trata-se de exigência que objetiva garantir que seja dado conhecimento a todos os entes consorciados a respeito das normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive no que diz respeito a possíveis adequações nos estatutos do consórcio. Segundo Machado (2008, p. 176), é necessário que “O protocolo de intenções estabeleça regras que garantam o conhecimento com antecedência da pauta das reuniões da assembleia geral, assim como do direito de participação nas decisões de cada ente consorciado dessa instância máxima de decisão”.

VII - a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações.

Apesar de o consórcio público ser detentor de personalidade jurídica apartada dos entes federados que o constituem, estes, por serem detentores da titularidade originária dos serviços outorgados, devem participar das atividades de gestão do consórcio. O inciso VII ressalta a importância dessa participação, quando estabelece que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio.

VIII - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado.

A exigência de que haja a escolha do representante legal mediante eleição vem conferir legitimidade a ele, e o fato de ter que haver a escolha dentre os Chefes do Poder Executivo dos entes federados traz maior representatividade e evita que ocorram situações conforme exemplifica Machado (2008, p. 177): “Poderíamos nos deparar com o seguinte absurdo: ter em algum momento a direção do consórcio contrária e desalinhada da direção do governo do ente federado partícipe e representado”. Neste caso, prossegue: “O chefe do executivo representado poderia destituir seu representante e com isso alterar o representante legal do consórcio?”.

Nos parágrafos 4º e 5º do mesmo artigo (Decreto n. 6.017/2007) foi determinado que o mandato do representante legal do consórcio seja fixado em um ou mais exercícios financeiros, extinguindo-se, automaticamente, na hipótese de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembleia geral. Nesse caso, será sucedido por quem satisfaça essa condição. Quando dos impedimentos ou na vacância, o representante legal do consórcio será substituído ou sucedido, por aquele que o substituir ou suceder na Chefia do Poder Executivo, salvo existência de previsão contrária nos estatutos.

Em continuidade, transcritos, a seguir, os itens IX a XIII do art. 5º do Decreto n. 6.017/2007:

- IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;
- X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei nº 9.790, de 1999;
- XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:
 - a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;
 - b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
 - c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;

- d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e
 - e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;
- XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Exige o parágrafo 1º do art. 5º do Decreto n. 6.017/2007, que o protocolo de intenções defina o número de votos que cada ente consorciado deva possuir na assembleia geral, e assegura a cada um desses entes ao menos um voto.

Excetuando-se a hipótese de se tratar da assembleia geral, são permitidas: a) a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público; b) que a composição dos órgãos colegiados do consórcio se dê por meio de representantes da sociedade civil, ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

Reza o referido decreto também que os consórcios públicos deverão observar o princípio da publicidade. Para tanto devem tornar públicas as decisões atinentes a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive aquelas que digam respeito à admissão de pessoal, e ainda deverão permitir que qualquer cidadão tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que forem produzidos, excetuando-se, nos termos do próprio decreto, “Os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão” (art. 5º, § 3º). Já o § 7º determina que o protocolo de intenções seja publicado na imprensa oficial, após a subscrição pelos representantes dos entes federados. E, no § 8º, permite-se que ele seja publicado em formato resumido, desde que haja na própria publicação a indicação do local e o sítio da internet em que se terá acesso ao seu texto na íntegra.

Vencida a etapa da subscrição do protocolo de intenções pelos Chefes do Poder Executivo dos entes federados interessados em se consorciar, passa-se à fase de ratificação, cuja competência não é do Poder Executivo, mas do Legislativo.

Conforme insculpido no art. 5º da Lei n. 11.107/2005: “O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções” (Grifo nosso). É aí que reside a expressão da necessidade de observância ao princípio da legalidade.

A Lei n. 11.107/2005 permite que o protocolo de intenções seja ratificado por um número mínimo de entes para que o *Contrato de Consórcio* possa vir a ser celebrado. Diz o seu art. 5º, § 1º: “O contrato de Consórcio Público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções”. Dessa forma, caso o protocolo não preveja um quantitativo mínimo, o protocolo de

intenções só será considerado como ratificado quando as casas legislativas de todos os entes federados interessados o aprovarem.

Entretanto, conforme o art. 5º, § 4º da referida lei, está dispensado da ratificação “O ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no Consórcio Público”. Ou seja, a lei aceita que haja a obtenção de anuência prévia pelo Poder Legislativo. Segundo Machado (2008, p. 181), o Chefe do Poder Executivo interessado em subscrever protocolo de intenções “solicita ao Poder Legislativo que este aprove lei” que discipline essa intenção.

Está prevista, no Decreto n. 6.017/2007, a figura da *reserva* ao protocolo de intenções, com objetivo de garantir autonomia aos poderes legislativos dos entes federados no que diz respeito à apreciação de dispositivos contidos no protocolo de intenções submetido a sua análise.

A *reserva* é definida no art. 2º, V, do referido decreto como: “Ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções”. Conforme Machado (2008, p. 182), as negociações entre entes federados que “Precedem a redação do protocolo de intenções podem gerar insatisfações em alguns dos entes federados, e é constitucionalmente legítimo que estas insatisfações sejam objeto de ressalvas unilaterais, na fase de ratificação”. Na hipótese da existência de *reservas*, o consorciamento ficará na dependência de que elas sejam acatadas pelos demais entes integrantes que sejam subscritores do protocolo de intenções.

Conforme dito no princípio desta seção, segundo o Decreto n. 6.017/2007, art. 2º, III, o protocolo de intenções, que é um contrato preliminar, uma vez ratificado pelos entes federados, *converte-se* em *Contrato de Consórcio Público*. Para Machado (2008, p. 183) a expressão *converte-se*, talvez não seja a mais adequada, quando se estiver diante da hipótese de haver “reserva(s)” ao protocolo de intenções. Não havendo reservas ao protocolo de intenções, o texto do *Contrato de Consórcio* seria idêntico ao que fora construído na fase anterior à contratação, mudando-se apenas o nome de *Protocolo de Intenções* para *Contrato de Consórcio*. Todavia, caso ocorram reservas, em estas sendo acatadas, a redação do *Contrato de Consórcio* deve explicitar “Que cláusulas foram reservadas e para que entes federados essas não são vigentes”.

A hipótese de aquisição de personalidade jurídica de direito privado está prevista no inciso II do art. 6º da Lei n. 11.107/2005, sendo que, neste caso, há a necessidade de observância aos requisitos da legislação civil, enquanto no caso de opção pela personalidade

jurídica de direito público é suficiente a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções e ulterior assinatura do contrato de consórcio.

Ou seja, para o caso de personalidade de direito privado, há necessidade de averbação dos seus atos constitutivos, em decorrência do que dispõe o art. 45 do Código Civil, que vincula a existência da pessoa jurídica ao registro dos seus atos constitutivos. Dessa forma, conforme Machado (2008, p. 184), o consórcio de direito privado “Ficará em estado potencial, mesmo após a ratificação do protocolo de intenções, até o preenchimento dos requisitos civis de registro”.

A Lei Federal n. 11.107/2005 instituiu, conforme Pinto (2008, p. 320), duas novas espécies de contrato administrativo para reger, separadamente, o rateio relativo aos recursos financeiros e orçamentários, e a gestão associada de serviços públicos. A primeira delas corresponde ao *contrato de rateio*, conforme determina o art. 8º da lei mencionada, que deve ser celebrado anualmente de forma a viabilizar a ocorrência de repasses ao consórcio. A segunda figura instituída foi o denominado *contrato de programa*, conforme disciplinado no art. 13 da Lei dos Consórcios, cuja finalidade é dispor sobre as obrigações contraídas reciprocamente entre os entes políticos consorciados e o consórcio público, definindo os termos e as condições da gestão associada de serviços públicos, conforme teor das duas próximas seções deste capítulo.

3.2 O CONTRATO DE RATEIO

De acordo com definição de Teixeira, A. (2008, p. 156), o “Contrato de rateio é o instrumento jurídico-orçamentário, por meio do qual os entes consorciados destinarão recursos financeiros para o consórcio”. O Decreto n. 6.017/2007, que regulamentou a Lei dos consórcios, em seu art. 2º, inciso VII, definiu-o como “O contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas dos consórcios públicos”.

Conforme Souza, F. (2010), o contrato de rateio foi o mecanismo eleito pelo legislador como único instrumento autorizado a cuidar da sistemática de aporte de recursos necessários à sustentabilidade dos consórcios públicos pelos entes consorciados. Dessa forma, nenhum aporte de recursos pode ser feito de maneira diversa, possibilitando-se o exercício de um melhor controle sobre a transferência de recursos dos entes públicos para o consórcio público.

De acordo com Teixeira, A. (2008, p. 156), o legislador fez a opção de exigir que constassem as “Obrigações financeiras dos entes consorciados em um contrato autônomo, embora vinculado à existência de um consórcio público”. Devendo existir, para cada ente consorciado, um contrato de rateio, prevendo a sua correspondente responsabilidade de ordem financeira.

O art. 15 do Decreto n. 6.017/2007 veda a aplicação, para o atendimento de despesas consideradas como genéricas¹³, de recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os decorrentes de transferências ou operações de crédito. Nitidamente o dispositivo mencionado tenciona evitar a utilização de recursos destinados ao consórcio em fins distintos, que não estejam vinculados àqueles objetivos contemplados no contrato de consorciamento.

É interessante destacar que esse instrumento possibilita que cada ente consorciado determine quais recursos orçamentários farão face a cada obrigação contratada. Também permite que todos, isolada ou coletivamente, exerçam o controle no que toca ao cumprimento das obrigações ali previstas. A hipótese, estabelecida no parágrafo 3º do art. 8º da Lei dos Consórcios, bem caracteriza o controle recíproco. “Em última instância, o quadro delineado em lei é de que todos os consorciados controlam o consórcio e, para que esse não se veja constrangido pela falta de receitas definidas no contrato de rateio, todos se controlam reciprocamente” (PINTO, 2008, p. 321).

Vê-se que deve haver uma sintonia adequada entre o controle interno e o controle externo, uma vez que, de uma maneira geral, o controle deve ser compartilhado e exercido de forma difusa, de modo a evitar que qualquer dos entes consorciados venha a descumprir seus compromissos celebrados com os demais consorciados e, em decorrência, o consórcio tenha inviabilizado o cumprimento das suas finalidades. Fica patente, assim, a importância da comunicação de dados, já que os recursos repassados devem ser contabilizados por ambas as partes.

A Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi alterada e passou a considerar como ato de improbidade a celebração de contrato de rateio sem a suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observância aos ditames consignados em lei.

De acordo com Faria (2008, p. 399), o ente consorciado que não destinar em seu orçamento anual ou em créditos adicionais dotações consignadas ao consórcio sujeita-se “À exclusão do mesmo, depois de prévia suspensão, e à sanção por improbidade administrativa

¹³ Decreto n. 6.017/2007, art. 15, § 1º: “Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida. § 2º: Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública”.

nos termos do art. 10, inciso XV, da Lei n. 8.429/92, conforme redação conferida pela Lei n. 11.107/2005”.

Considerando os aspectos de ordem financeira, objetivo maior do contrato de rateio, Pinto (2008, p. 323) comenta que os entes consorciados poderão rever suas obrigações recíprocas nesse acordo plurilateral, deixando clara a possibilidade da retomada de controle sobre os consórcios que não executarem as obrigações contratadas, e que porventura, desviem os recursos previstos no contrato de rateio para outros fins.

Teixeira, A. (2008, p. 156) ressalta que o contrato de rateio deve ser celebrado para vigorar em cada exercício financeiro, respeitando o princípio da anualidade.

Souza, F. (2010) salienta que o contrato de rateio tem sua validade condicionada ao prazo das dotações orçamentárias, sendo, portanto, anual, “Justamente para acompanhar a sistemática orçamentária de cada ente envolvido, propiciando a constante adequação às mudanças sofridas ao longo do exercício”.

São ressalvadas apenas duas hipóteses, conforme comentários de Di Pietro (2008a, p. 457): a) nos casos de contratos que tenham por objeto os projetos contemplados em plano plurianual de investimentos, em consonância com o disposto no art. 57, I, da Lei n. 8.666/93; e b) quando se trata de gestão associada de serviços públicos que sejam mantidos pela receita de tarifas ou outros preços públicos, uma vez que os recursos não têm origem no orçamento dos integrantes do consórcio.

3.3 O CONTRATO DE PROGRAMA

Os entes consorciados compartilham poderes e deveres perante o consórcio público, nos termos do art. 13 da Lei n. 11.107/2005, mediante o *contrato de programa*, que vem a constituir obrigatoriamente a condição que confere validade à implementação da gestão associada de serviços públicos.

O Decreto n. 6.017/2007, art. 2º, inciso XVI, define o contrato de programa como o instrumento através do qual deverão 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”.

Teixeira, A. (2008, p. 158) entende-o como “materialização do perfil mais conciliador e concertado” que se pretende conferir à Administração Pública, e o define como “O instrumento por meio do qual serão previstas as obrigações e direitos dos entes consorciados no âmbito de uma gestão associada de serviços públicos”.

Determina o inciso V, do art. 33, do Decreto n. 6.017/2007, no que toca à operacionalização da delegação e da fiscalização, que o contrato de programa deve prever:

Procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público.

Souza, F. (2010) ressalta que o contrato de programa é apenas uma das modalidades de gestão associada, da mesma forma que o consórcio público, o convênio de cooperação e outros instrumentos similares, e pode ser celebrado tanto no âmbito de um consórcio público ou mesmo fora deste e importa destacar que o que vai nortear a escolha do modelo a ser adotado será a possibilidade de uma melhor prestação do serviço, revertendo em proveito do cidadão, “razão maior” da ação estatal.

Teixeira, A. (2008, p. 159) reportando-se ao disposto no art. 13 da Lei n. 11.107/2005¹⁴, ressalta que o contrato de programa é o instrumento adequado para viabilização da prestação de serviços públicos ou transferência de encargos, serviços, pessoal ou de bens essenciais a que os serviços transferidos sejam prestados de forma contínua, no âmbito da gestão associada. “É uma espécie de contrato adjacente ou consentâneo a uma relação de cooperação intergovernamental, seja por consórcios públicos, seja por convênios de cooperação, não podendo ser celebrado fora destas hipóteses legais”.

Merece registro a peculiaridade residente na possibilidade de se estabelecer contrato de programa, tanto na hipótese de se transferir a execução do serviço público ao contratado, como na hipótese de, além da transferência da execução do serviço, esta vir acompanhada de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à sua prestação.

Cançado (2008, p. 263) salienta a importância de se considerar que quando a gestão associada envolver a realização de serviço público é obrigatória a celebração de contrato de programa, independentemente da prestação ocorrer direta ou indiretamente pelo consórcio.

¹⁴ Lei n. 11.107/2005, “Art. 13: Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

“Nessas circunstâncias, essa celebração apresenta-se como condição de validade das obrigações contraídas por suas partes”.

Com objetivo de viabilizar que o consórcio seja controlado por todos os consorciados na proporção em que houver a delegação de serviços empreendida para a gestão associada, o Decreto n. 6.017/2007 elencou detalhadamente as cláusulas consideradas de fomento ao controle e que necessariamente devem compor o contrato de programa. Em seu art. 33, foi estabelecido que os contratos de programa deverão, naquilo que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas, dentre outras, que estabeleçam:

[...]

XIII - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;

XIV - a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

XV - a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços.

Conforme o exposto, verifica-se a importância do poder fiscalizador diante da necessidade de estimular que sejam dadas as condições suficientes para a prestação de serviços públicos de maneira associada. Saliente-se que a Lei n. 11.107/2005, art. 13, § 2º, II, considera nulo o contrato de programa que não possua cláusula que estabeleça penalidades, na eventualidade da inadimplência em relação aos encargos transferidos.

Além das cláusulas XIII, XIV e XV já destacadas, merece realce, ainda no art. 33 do Decreto n. 6.017/2007, a exigência das demais que devem integrar o contrato de programa, indicando o objeto, a área e o prazo da gestão associada, inclusive aquela que se dê por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços; o modo, forma e condições de prestação dos serviços; os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços; o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos; os procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares; os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços; os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços; a forma de fiscalização das instalações,

dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las; as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços; os casos de extinção; os bens reversíveis; os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços; o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

Cabe ainda o registro quanto à expressa proibição, conforme Lei n. 11.107/2005, art. 13, § 3º, de se atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados, o que evidencia a clara opção de que o poder concedente é quem deve fiscalizar o serviço prestado, por continuar sendo seu titular, na busca de auferir melhor qualidade da prestação do serviço. Teixeira, A. (2008, p. 160) comenta a respeito da aludida proibição, sendo-lhe favorável, uma vez que não seria pertinente que o próprio prestador do serviço fosse o fiscalizador, sob pena de desvirtuar a atividade de controle. Dessa maneira, o exercício de planejamento, regulamentação e fiscalização é de competência do contratante do serviço público no âmbito da gestão associada.

Na hipótese do contrato de programa se referir, além da execução do serviço, à transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o § 1º, do art. 33, do Decreto n. 6.017/2007 determina como obrigatórias as cláusulas contratuais que tratam dos seguintes itens: I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente que os transferiu; II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos; III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade; IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido; V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao prestador dos serviços ou ao consórcio público; VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

De acordo com o que estabelece a Lei n. 11.107/2005, em seu art. 13, § 4º, o contrato de programa terá continuidade de sua vigência, mesmo após a extinção do consórcio público ou do convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos. Segundo Teixeira, A. (2008, p. 161), para compreender esse inusitado dispositivo, uma vez que “Causa espécie a possibilidade de um acordo continuar a existir, ainda que desaparecendo uma de suas partes”, pode ser utilizado o argumento de que seria uma medida de benefício à coletividade,

uma vez que, não seria conveniente ela assistir à contração de obrigações em seu nome – “já que a celebração do contrato de programa envolve a prestação de serviços públicos” – e, findo o contrato de consórcio, elas fossem abandonadas sem que se garantisse a continuidade dos serviços.

Cabe registro, tal qual foi feito quando se abordou a figura do “contrato de rateio” no presente trabalho, que os entes integrantes do consórcio, mediante seus representantes legais, deverão observar rigorosamente as formalidades estatuídas na lei, para celebração do contrato de programa – ou qualquer outro instrumento contratual – cujo objeto seja a prestação de serviços públicos por gestão associada, sob pena da qualificação da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/1992, art. 10, XIV.

3.4 CONTROLES SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A Lei n. 11.107/2005, também conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, é pioneira no que toca ao federalismo cooperativo. Com sua aprovação, pode-se afirmar que finalmente a legislação brasileira passou a possuir um instrumento de regência legal e de proteção às relações cooperativas entre os entes federados, proporcionando estabilidade e transparência à figura dos consórcios públicos.

Os entes da federação obtiveram um ganho potencial, na medida em que podem contar com essa alternativa de atuação compartilhada, buscando soluções em comum, ao invés da atuação isolada. Proporciona-se, assim, aos entes que venham a se consorciar, a possibilidade de auferirem ganhos de escala, tanto no que toca aos recursos financeiros, quanto no que diz respeito ao melhor aproveitamento dos recursos materiais.

De acordo com o que estabelece a mencionada Lei dos Consórcios Públicos, que veio a ser regulamentada pelo Decreto n. 6.017/2007, o consórcio público corresponde ao contrato firmado entre entes federados, buscando o alcance de objetivos de interesse comum, podendo ingressar como consorciados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Quer seja para a gestão associada de serviços públicos ou para qualquer outra finalidade que possa se adequar a figura do consórcio público, conforme reza o artigo 6º da retromencionada Lei, é necessário que seja criada pessoa jurídica pública – neste caso será de natureza autárquica – ou privada, que será considerada como responsável pela operacionalização do que foi definido no protocolo de intenções.

O referido protocolo de intenções é o primeiro passo para a constituição do consórcio público, e sua assinatura definirá, dentre vários outros aspectos, a identificação dos entes consorciados, os fins a que se pretende, sua estrutura organizacional, o número de empregados, bem como sua remuneração.

Após essas deliberações, é necessário conferir personalidade jurídica ao consórcio público, que poderá ser direito público ou de direito privado.

Considerando que a entidade gerada possuirá receitas e realizará despesas, após a etapa de sua constituição, é preciso que seja elaborado o seu orçamento. Peça que será influenciada fortemente por aqueles elementos definidos no protocolo de intenções, visto que muitos dos pontos ali inseridos representam futuras despesas para o consórcio, a exemplo da finalidade a que se destina, sua estrutura, o número de empregados e sua remuneração, dentre outras. O número de consorciados influencia também o orçamento, só que na perspectiva da receita, pois, as despesas que forem fixadas deverão ser suportadas pelo rateio entre os entes, o que permite estimar a contribuição de cada uma das partes.

Tal estimativa do valor da contribuição de cada ente deverá ser informada a cada um dos consorciados para que possam inserir nos seus orçamentos a dotação orçamentária que irá dar suporte ao seu atendimento. E somente após a inserção da referida dotação na lei orçamentária do ente consorciado é que poderá ser providenciada a assinatura do contrato de rateio. Se assim não ocorrer, os responsáveis poderão responder por ato de improbidade administrativa, conforme previsto no art. 10, inciso XV, da Lei n. 8.429/92.

3.4.1 O olhar do Controle

Montesquieu, em *O Espírito das Leis* (1748) apresentou conceitos sobre formas de governo e exercícios da autoridade política, assentando as bases doutrinárias da ciência política. Ele afirmava ser “Preciso que, pela natureza das coisas, o poder detenha o poder”. Tal entendimento caracteriza-se pela busca de um justo equilíbrio entre a autoridade do poder e a liberdade do cidadão, de forma que não se abuse daquela em detrimento desta. Daí decorre a justificativa para a separação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Segundo Castro (2008, p. 39), esses três poderes permanecem unidos por meio de “um sistema em que cada um deles tem sua função específica, mas, além disso, cada um de per si

pode intervir no outro, a fim de corrigir atos discrepantes, dentro dos limites fixados pela Constituição”.

Pascoal (2009, p. 121) ressalta que a necessidade de controle dos atos de natureza administrativo-financeira aparece juntamente com o próprio processo de desenvolvimento do Estado, notadamente naquele em que os bens administrados “pertencem à coletividade, ao povo, como é o caso do Estado republicano”. Portanto, o princípio do controle é consequência imediata do princípio republicano.

O vocábulo *controle* deriva do latim *rotulum*, que significava a relação de contribuintes, e essa lista servia como base para a contratação da operação do cobrador de impostos. O termo *controle* esteve sempre associado às finanças. A importância que possui o controle reside na garantia de que haverá equilíbrio entre autoridade e responsabilidade. Porém, como normalmente é verbalizado, nos relatórios técnicos, mediante críticas, ao invés de orientações, termina por afetar “Os sentimentos e o amor próprio” daqueles que tem seus erros e falhas apontadas (CASTRO, 2008, p. 27-31).

Várias são as tipologias do controle, segundo Medauar (2007, p. 377). Ela adota o critério do agente controlador para distinguir as espécies de controle incidentes sobre a Administração, explicando:

Quando o agente controlador integra a própria administração, se está diante de um controle interno, exercido pela própria Administração sobre seus órgãos e suas entidades da Administração Indireta. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, qualifica-se como controle externo, situando-se nesta espécie o controle realizado por instituições políticas, por instituições técnicas e por instituições precipuamente jurídicas (grifos nossos).

Ainda, segundo Medauar, o controle pode revestir-se das seguintes modalidades:

- a) quanto ao aspecto em que incide: a1) controle da legalidade, visando à legalidade em geral ou à legalidade contábil-financeira; a2) controle de mérito; a3) controle da “boa administração” (eficiência, produtividade, gestão);
- b) quanto ao momento em que se exerce: b1) controle prévio, por realizar-se antes da eficácia da medida ou decisão; b2) controle concomitante, efetua-se durante a realização da medida ou ato; b3) controle sucessivo ou *a posteriori*, realizado após a edição do ato ou adoção da medida;
- c) quanto à amplitude: c1) controle de ato, por incidir sobre atos específicos, considerados isoladamente; c2) controle de atividade, por abranger um conjunto de atuações;
- d) quanto ao modo de desencadear-se: d1) controle de ofício, por iniciativa do próprio agente; d2) por provocação, quando pessoas, entidades, associações, solicitam a atuação do agente controlador; d3) controle compulsório, que se realiza necessariamente no momento oportuno, em atendimento a normas que o disciplinam.

O Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os órgãos de controle interno, bem como o controle social, detêm o poder de exercer o controle sobre as ações governamentais.

Não é suficiente, para constituição de um consórcio público a vontade e iniciativa dos Poderes Executivos dos entes federados. Necessário se faz que o Poder Legislativo, de cada ente interessado no consorciamento, ratifique o protocolo de intenções, conforme disposto na Lei n. 11.107/2005, art. 5º, sob pena, conforme Pinto (2008, p. 327), “de o processo de constituição dos consórcios não se perfazer”.

Essa exigência demonstra de forma indiscutível a relevância do papel do Legislativo, no que concerne ao exercício do controle já na etapa prévia ao funcionamento do consórcio. Ela decorre da determinação constante no art. 241 da Constituição Federal, que atribuiu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para disciplinamento, mediante lei, dos consórcios de que pretendam participar. E no que toca àqueles que forem constituídos com natureza autárquica, a Constituição, em seu art. 37, XIX, determina que a criação de autarquia somente poderá ocorrer mediante lei específica.

Conforme reza o art. 5º da Lei n. 11.107/2005, quando da ratificação do protocolo de intenções, o Legislativo pode se recusar a ratificar ou impor condições para sua ratificação, o que ensejará consorciamento parcial ou condicional. Porém, há previsão expressa no § 4º do mencionado artigo, da hipótese de dispensa da ratificação pelo Legislativo, caso exista lei específica anterior que porventura já contemple a autorização para participação do ente no consórcio público.

Pinto (2008, p. 328) também comenta a relevância do controle legislativo, mencionando os comandos da Lei n. 11.107/2005 que, em outras oportunidades similares, impõem a exigência de deliberação própria do Legislativo dos entes consorciados, no sentido de orientar e definir a atuação do consórcio público:

São elas: a consignação em lei orçamentária anual dos valores destinados ao consórcio por meio do contrato de rateio (art. 8º, § 5º, c/c art. 18 da Lei n. 11.107/2005) e a ratificação em lei da alteração ou extinção de contrato de consórcio público, na forma do que dispõe o art. 12 da Lei dos consórcios.

Os artigos 70 a 75 da Constituição Federal compõem a seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Está previsto que o Poder Legislativo, composto pelos representantes eleitos pelo povo, exerce o controle externo no seu caráter político, e também que os Tribunais de Contas devem exercer a fiscalização da gestão dos recursos sob o aspecto

da legalidade, legitimidade e economicidade, auxiliando o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

A fiscalização contábil, segundo Pinto (2008, p. 328), cuida da escrituração de receitas e despesas públicas onde quer que elas sejam alocadas; a financeira deve dar conta das movimentações de capital, tais como as operações de crédito, pagamentos e depósitos bancários; a orçamentária trata da execução do ciclo previsto nas leis do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); a operacional cuida da análise de conformidade legal e adequação econômico-finalística de procedimentos; e a patrimonial trata da gestão dos bens públicos, quer sejam de consumo ou permanentes.

A Emenda Constitucional n. 19 alterou o teor do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, reforçando a obrigatoriedade de que sejam prestadas contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, fortalecendo, dessa maneira, os mecanismos de apoio à atuação do controle.

No caso específico dos consórcios públicos, de forma a não deixar margem a dúvidas quanto à instância perante a qual deverá prestar contas, a Lei n. 11.107/2005, em seu art. 9º, parágrafo único, determinou que será competente para fiscalizar as contas do consórcio, aquele Tribunal de Contas que seja competente para apreciar as contas do Chefe do Executivo que tenha sido escolhido pelos demais entes consorciados como seu representante legal. Submetem-se à fiscalização contábil, operacional e patrimonial, no que toca aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Conforme Di Pietro (2008b, p. 242) discorre, detalhando o contido no parágrafo anterior:

Quanto ao controle pelo Tribunal de Contas, o art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 11.107/05 tentou resolver o assunto evitando a repetição de controles por tribunais diferentes; o dispositivo determinou que o ‘consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do poder executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio’.

Os consórcios públicos devem observar também os ditames da LRF, fornecendo as informações necessárias à consolidação nas contas de cada ente federado consorciado, das despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio e permitindo a

contabilização nas respectivas contas, de acordo com os elementos econômicos e dos programas ou projetos atendidos.

Já no que diz respeito ao controle exercido pelo Poder Judiciário, quando impõe uma obrigação ao administrador público, vem garantir que se tornem realidade os fundamentos e objetivos consagrados na Carta Magna, notadamente em seus artigos 1º e 3º. As jurisprudências dos Tribunais Superiores têm conseguido evidenciar o papel relevante do Poder Judiciário, na medida em que atua para concretude e resguardo dos direitos sociais. E diante da falha ou omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, deve o Judiciário conferir eficácia aos mencionados fundamentos e objetivos consignados na Carta Federal.

A título de exemplo, e conforme comentado nas seções específicas deste capítulo que tratam do Contrato de Rateio e do Contrato de Programa, cabe a citação à inovação trazida pela Lei dos Consórcios, que, em seu art. 18, introduziu, no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), os incisos XIV e XV:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Em que pesem as discussões doutrinárias a respeito do disposto no inciso XIV, acerca de tal proceder causar ou não lesão ao erário, o fato é que no texto da lei ambas as condutas (incisos XIV e XV) constam como caracterizadoras do cometimento de ato de improbidade administrativa e, portanto, reforçando a importância do controle judicial.

Na hipótese de haver responsabilização judicial imputada ao consórcio ou aos seus gestores, cabe destacar que conforme estipula a Constituição Federal art. 37, § 6º, o consórcio público responderá objetivamente pelos atos e omissões de seus agentes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros. Os entes consorciados, conforme o Decreto n. 6.017/2007, art. 9º, devem responder subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público. Enquanto os dirigentes do consórcio público, conforme determina o parágrafo único do artigo supracitado, “responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral”.

Por sua vez, o Ministério Público exerce papel preponderante na defesa da ordem jurídica. Reza o art. 127 da Constituição da República: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Suas ações compreendem os atos administrativos comissivos e também omissivos. Dessa forma, a omissão ou as condutas desarrazoadas da gestão pública são passíveis de controle judicial, em decorrência da atuação do Ministério Público. No que diz respeito ao acompanhamento da execução de políticas públicas, tem o Ministério Público um papel de relevo, mediante monitoramento, quer seja por meio de ações civis públicas, quer decorram de sua atuação extrajudicial, mediante inquéritos civis públicos.

Determina o art. 74 da Carta Federal que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. No inciso IV do mesmo artigo está prevista a finalidade de que o controle interno apoie o controle externo no exercício de sua missão institucional. E no § 1º ficou estabelecido que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União (TCU), sob pena de responsabilidade solidária”.

Mileski (2003, p. 159) afirma que ao destinar para os três Poderes a atribuição de manter, de forma integrada, sistema de controle interno, o legislador constitucional aprimorou a forma de ser exercida esta espécie de controle. Segundo Mileski, o controle interno é, portanto, efetuado pelos próprios órgãos administrativos, no âmbito da administração, organizado de forma integrada e sob o comando de um órgão central. Possui como objetivo a verificação da conformidade dos atos praticados, bem como a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos resultados produzidos pela atuação governamental.

De acordo com Medauar (2007, p. 378), a função referente ao controle sobre si mesmo cabe à atividade administrativa, devendo haver, inclusive, órgãos ou servidores dotados de atribuição específica, a exemplo de supervisores, inspetores, corregedores.

Abordou-se até aqui o papel do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de controle interno como instrumentos para garantir aos cidadãos a boa e regular aplicação dos recursos públicos, além das ações governamentais legais, legítimas, econômicas e alinhadas com os anseios da sociedade. Entretanto, não se pode deixar de mencionar aquele que pode ser considerado como o mais importante: o *controle social*, cujo exercício se assenta na participação popular e em mecanismos que incentivem a devida transparência às ações públicas.

Siraque (2005, p. 103) conceitua a expressão *controle social* como:

O ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo.

Esse *algo* a ser controlado é o “resultado do exercício da função administrativa do Estado”. Então, o controle social possui “A finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

Assim, de acordo com Siraque (2005, p. 99), o controle social pode ser exercido por “Um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado”, porém pelo menos alguma parte de seus membros deve ser escolhida pela sociedade. O autor exemplifica como pessoas jurídicas de caráter público que podem exercer o controle social os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Abrúcio (2006, p. 85) propõe o pressuposto de que uma maior proximidade dos governos em relação aos cidadãos possibilita o aumento da responsabilização do sistema político. Assim, o controle a ser exercido sobre os governantes seria facilitado pelo processo de descentralização, visto que poderia servir como instrumento de disseminação de informações, de viabilização de meios para debates e ainda de mecanismos mais efetivos para fiscalização da implementação de políticas públicas.

O Decreto n. 6.017/2007 referencia a sociedade civil e qualquer dos entes consorciados, no que se refere à fiscalização financeira, conforme dispõe o art. 13, § 3º: “As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados” (grifo nosso).

Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, cujo objetivo maior foi o de assentar a relevância do princípio da eficiência e o alcance de resultados, foi introduzida a busca de observância ao referido princípio, inclusive mediante a formalização de parcerias, com o terceiro setor e com a iniciativa privada. A ideia foi a de buscar uma maior flexibilização da administração pública, a descentralização e a diversificação do regime jurídico para contratação de servidores públicos. A partir de então, surgiram alguns instrumentos dentro do arcabouço jurídico tais como as Organizações Sociais (OS), as Organizações Sociais Civis de

Interesse Público (OSCIP), as Parcerias Público-Privadas (PPP), e com o advento da Lei n. 11.107/2005, os Consórcios Públicos.

A introdução dessas novas figuras jurídicas demanda uma redefinição da estrutura dos órgãos e capacitação dos servidores da área de controle, de forma a permitir a boa fiscalização dos novos instrumentos jurídicos. E, considerando que a sociedade deseja, além do controle meramente formal, que ele seja capaz de identificar, mediante a utilização de indicadores, se esses instrumentos estão atendendo aos anseios e fins determinados pela legislação, é necessário avançar no sentido de poder apontar se os referidos institutos estão alavancando a pretendida cooperação entre os consorciados, respeitando o planejamento, o cuidado com os gastos públicos, e o seu efetivo retorno em benefício da população interessada.

Considerando que o tema *Consórcios Públicos* é relativamente recente, e que se vivencia ainda uma fase de aprendizado e de amadurecimento sobre a melhor forma de decidir a respeito de questões polêmicas, é natural que surjam várias dúvidas de ordem prática. À guisa de exemplo, pode-se destacar a questão controvertida que diz respeito a qual Tribunal de Contas teria competência para efetuar o controle, na hipótese de haver recursos carreados para o consórcio pelos níveis federal e estadual, e por diversos municípios.

3.4.2 Orçamentos dos entes consorciados e do Consórcio Público

Considerando que a concepção do consórcio público respalda-se na ideia do federalismo com ênfase na descentralização administrativa, criando-se uma nova pessoa jurídica que possa desempenhar as atribuições dos entes que se consorciam, é fundamental que a questão orçamentária seja tratada não somente sob a ótica dos entes consorciados, mas também sob a perspectiva da nova entidade surgida. Sendo constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público, a matéria orçamentária é tratada sob a égide da Lei n. 4.320/64, bem como da LRF (Lei Complementar n. 101/2000), com as devidas adequações, em decorrência de algumas peculiaridades próprias da gestão associada de serviços que representam interesses comuns.

No que toca ao PPA, conforme Glória (2008, p. 286), é relevante ressaltar a obrigatoriedade da peça orçamentária de cada um dos entes consorciados com ele se coadunar, considerando que o referido Plano serve como ferramenta de planejamento para quatro anos, e que nele devem ser estabelecidas as despesas de capital, bem como os programas que se

propõem a ter duração continuada. Cabe também frisar que, nos termos do que prescreve a Constituição Federal em seu artigo 167, § 1º, é obrigatório que se faça constar do PPA toda e qualquer despesa de capital, não podendo ser iniciado qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem que nele tenha sido previamente incluído.

Em outras palavras, caso a despesa classificada como de capital, que venha a ser realizada pelo consórcio, ultrapasse mais de um exercício financeiro, somente poderá se concretizar caso esteja inserida no PPA.

A estrutura da programação orçamentária da despesa deverá estar em consonância com as diretrizes constantes na LDO, em face da importância desta peça como elemento chave para exercício da gestão fiscal responsável, e também por possuir o objetivo de estabelecer, nos termos da Constituição Federal, art. 165, as metas e prioridades da despesa.

O Manual de Procedimentos editado pela Portaria Conjunta STN/SOF – n. 2/2007, surgiu para atender à necessidade de padronizar os procedimentos e conceitos contábeis, tendo reconhecido o consórcio como entidade multigovernamental, desvinculando, com isso, o orçamento de cada consórcio público daqueles elaborados pelos entes que o compõem.

De acordo com abordagem apresentada por Glória (2008, p. 288), alguns princípios orçamentários carecem de uma interpretação que se conforme à modelagem dos consórcios, uma vez que o planejamento passa a ter uma perspectiva de âmbito regional, e não apenas local.

Começando pelo princípio da *unidade*, estabelecido pela Lei n. 4.320/64, art. 2º, sabe-se que a peça orçamentária deve ser una, reunindo-se em um único montante todas as receitas e despesas do ente. Tomando-se a peculiaridade do consórcio público, seus orçamentos são elaborados pela pessoa jurídica criada, de direito público ou privado, devendo-se respeitar as normas de direito financeiro, aplicáveis às entidades públicas, conforme reza a Lei n. 11.107/2005, combinada com o Decreto n. 6.017/2007, art. 11, no que diz respeito à previsão das receitas e fixação das despesas.

Outro princípio trazido à baila é o da *universalidade*, conforme previsto na Lei n. 4.320/64, em seu art. 2º. Esse princípio determina que o orçamento deve conter todas as despesas e receitas do ente federado. Neste sentido, a Lei n. 11.107/2005, art. 8º, § 4º, tal qual o art. 17 do Decreto n. 6.017/2007, determina:

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio,

de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

O terceiro princípio invocado é o da *não afetação das receitas*¹⁵, que igualmente comanda a elaboração da peça orçamentária. Considerando a particularidade dos consórcios públicos, objeto do presente trabalho, depara-se uma situação atípica. É sabido que em nosso país o orçamento não possui o condão de impor uma obrigação. É apenas autorizativo, o que permite que o Poder Executivo possa utilizá-lo de forma diversa da que foi aprovada pela Casa Legislativa. Assim, por ser peça flexível, é possível que algumas despesas deixem de ser executadas.

Ocorre que, nos caso dos consórcios, a observância ao princípio da não afetação da receita pode trazer causas bastante impactantes, considerando que a lógica consorcial ultrapassa a perspectiva apenas local, passando a uma preocupação mais abrangente, em decorrência da rede constituída com a instituição do consórcio, que se encontra alinhada com o princípio da cooperação federativa. Por isso é fundamental o processo dialógico quando da elaboração dos instrumentos que norteiam o planejamento orçamentário, os quais devem espelhar o interesse comum, que extrapola o *locus* municipal.

Cuidando de reduzir a margem para que essa possibilidade se concretize, o § 4º, do art. 13, do Decreto n. 6.017/2007, estabelece a possibilidade de que os entes consorciados possam exigir o cumprimento das obrigações constantes no contrato de rateio. Já no art. 14 do mesmo decreto foi estabelecido que no caso de algum ente consorciado necessitar restringir a realização da despesa de empenho ou de movimentação financeira, deverá comunicar, formalmente, a situação ao consórcio, devendo apontar as medidas adotadas para sua regularização, permitindo, assim, que seja garantida a contribuição consignada no orçamento (TEIXEIRA, A., 2008).

Isto demonstra haver uma prioridade, caso seja necessário restringir despesas. Todavia, caso, mesmo com a adoção daquelas medidas, o ente continue a não poder honrar com sua obrigação perante o consórcio, este deverá adaptar a execução do seu orçamento aos limites

¹⁵ O princípio da não-afetação das receitas determina que nenhuma receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a despesas previamente determinadas. Está expresso no art. 167, IV, da Constituição Federal, que dispõe: “IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003)”.

previstos, considerando que não mais poderá contar com a integralidade dos recursos constantes no contrato de rateio.

Teixeira, A. (2008, p. 157) ressalta que a inobservância de transferência de recursos prevista no contrato de rateio poderá provocar a suspensão da participação do ente no consórcio. Após a concessão de prazo para a regularização das transferências, havendo reincidência, o ente consorciado terá motivado a justa causa para sua exclusão do consórcio, sendo-lhe garantido, entretanto, o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo, conforme previsto nos arts. 26 e 27 do Decreto n. 6.017/2007, sem que se elimine a utilização de medidas judiciais cabíveis.

A Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007 cuidam também dos princípios da periodicidade e da especialização, e a Lei Complementar n. 101/2000 já prevê, em seu art. 48, o princípio da participação popular durante a elaboração e a discussão do orçamento.

Sobre a parte atinente às receitas, cabe a observação quanto à diversidade de formas à disposição dos consórcios públicos para a obtenção de recursos. Estando previstas aquelas que decorram da entrega dos valores previstos no contrato de rateio; que sejam oriundas dos contratos celebrados com a administração direta ou indireta dos entes consorciados, para prestação de serviços ou fornecimento de bens; que se originem da arrecadação de tarifas ou outros preços públicos pagos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado; ou que provenham de convênios e recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

Quando da elaboração do seu orçamento, o consórcio deverá observar a devida correspondência da classificação da receita e da despesa com as dos respectivos entes consorciados. Apesar de parecer óbvio, é importante salientar que os valores entregues pelo ente consorciado e recebidos pelo consórcio, devem ser contabilizados como despesa por quem os transferiu e como receita pelo consórcio, sendo registrado, neste último, como receita orçamentária de transferência.

De acordo com o disposto no art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/2005, com objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos respectivos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude do contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente federado em conformidade com os elementos econômicos e atividades ou projetos atendidos.

A Portaria da Secretaria Nacional do Tesouro (STN)¹⁶ n. 72, de 01 de fevereiro de 2012, que revogou a Portaria STN n. 860, de 12 de dezembro de 2005, dentre seus diversos considerandos e determinações, visando atender à necessidade de harmonizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, estabelece normas gerais a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, de forma a garantir a consolidação das contas públicas, conforme as exigências da LRF.

O artigo 5º da Portaria mencionada determina que o ente federado que estiver na condição de consorciado deverá consignar em sua LOA ou em créditos adicionais, mediante programações específicas, dotações em volume capaz de suportar as despesas com transferências ao consórcio público. Já no artigo 6º, foi determinado que o “Orçamento do consórcio público deverá discriminar as despesas a serem executadas, observando os critérios de classificação funcional, programática, por natureza de despesa e por fonte/destinação de recursos”.

No artigo 13 da referida Portaria STN está previsto que os entes federados consorciados deverão evidenciar sua participação no consórcio público no seu balanço patrimonial, no grupo ativo não circulante – investimentos, devidamente atualizado por equivalência patrimonial.

Os efeitos da Portaria STN n. 72 serão produzidos obrigatoriamente a partir de 2013 e, quanto à elaboração do projeto de lei orçamentária, já em 2012. Para os demais aspectos tratados no referido normativo, produzirá efeito, facultativamente, a partir de 2012.

Tratando do princípio da publicidade e reforçando a relevância e a atenção que deve ser dada à necessidade de disponibilização e compartilhamento de informações, destaca-se o art. 5º, § 3º, do Decreto n. 6.017/2007, que enfatiza a necessidade de assegurar a devida publicidade à execução orçamentária e decisões administrativas do consórcio, conforme transcrição:

Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

¹⁶ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_72_Consorcios.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

3.4.3 Personalidade jurídica do Consórcio Público

O art. 6º da Lei n. 11.107/2005 estabelece que o consórcio público poderá adquirir personalidade de Direito Público (associação pública) ou de Direito Privado. Quando se constituir como uma associação pública, a personalidade se concretiza mediante aprovação, por cada ente consorciado, de lei que venha a ratificar o que está previsto no protocolo de intenções. Quando a alternativa for pela constituição de pessoa jurídica de direito privado, é necessário, além da lei ratificadora, observar os mandamentos da legislação civil, no que concerne as suas exigências.

Teixeira, A. (2008, p. 166) comenta que a Lei n. 11.107/2005 vincula de maneira explícita os consórcios públicos à personalidade jurídica, mediante as associações, quer sejam de natureza pública ou privada, de entes da federação, “Opondo-se a entendimento tradicional da doutrina administrativista brasileira, que, até então, caracterizava os consórcios administrativos como acordos, cuja implementação independia de um ente personalizado”. Entende-se, de forma uníssona no seio da doutrina jurídica “Que a capacidade jurídica é condição fundamental para o cumprimento dos fins estatais”. Não se concebe, dessa forma, a existência de Estado sem personalidade jurídica.

De forma análoga, entende Teixeira, A. (2008), os consórcios administrativos celebrados no País antes da Lei n. 11.107/2005, sem possuir um responsável subjetivo para geri-los, não logravam êxito no alcance dos seus objetivos de abrangência social. Incapazes de serem parte de negócios jurídicos, uma parcela majoritária dos consórcios administrativos se aproveitava de outras entidades, normalmente disciplinadas pelo direito civil, para a realização de objetos de interesse comuns dos integrantes.

Impende salientar que independentemente da natureza da personalidade jurídica do consórcio, quer seja pública ou privada, ele terá que se submeter ao regime jurídico administrativo, uma vez que a própria Lei n. 11.107/2005, em seu art. 6º, § 2º, não permite qualquer margem a dúvidas quanto a esse entendimento. O que implica, conforme Pinto (2008, p. 315), afirmar a similaridade das espécies de controles exercidos sobre ambas as formas de consórcios públicos, uma vez que são alcançadas pelas mesmas exigências, no que diz respeito às normas atinentes a licitações e contratos, prestação de contas, admissão de pessoal, dentre outras.

Justen Filho (apud Pinto, 2008, p. 315), ressalta: “A distinção reside na dimensão da atuação de cada qual”, a saber, o consórcio dotado de personalidade de direito privado “Poderá

explorar atividades de serviço público, mas não será viável ser investido em competências regulatórias”. Enquanto que as associações públicas, além da prestação de serviços públicos, podem receber delegação para o desempenho de funções regulatórias e de poder de polícia, excetuando-se a hipótese de lhes serem atribuídos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele(s) próprio(s) prestados, conforme a supracitada lei, em seu art. 13, § 3º.

De acordo com o que estabelece o art. 39, do Decreto Federal n. 6.017/2007, a partir do dia 1º de janeiro de 2008 a União somente pode celebrar convênio com aqueles consórcios que tenham sido constituídos sob a forma de associação pública, ou então que para essa forma tenham sido convertidos. Assim, os consórcios que possuam personalidade de direito público, inserem-se na hipótese prevista no art. 14 da Lei n. 11.107/2005, que prevê a possibilidade de a União, mesmo que esta não seja ente consorciado, “Celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas”.

Conjugando o impedimento de recebimento de transferências voluntárias, comentado no parágrafo antecedente, com a submissão obrigatória ao regime publicístico, não se consegue vislumbrar qual a justificativa ou motivação para que um consórcio seja instituído e venha a optar pela alternativa da associação privada. Não se configuraria razoável tal opção, pois além das restrições no que toca ao exercício de competências regulatórias, e da submissão às exigências do regime publicístico, ele ainda estaria proibido de receber transferências voluntárias oriundas da União.

CAPÍTULO 4. DIAGNÓSTICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS EXISTENTES NO ÂMBITO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

4.1 MAPEAMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EXISTENTES EM PERNAMBUCO

De acordo com levantamento realizado pelo Departamento de Controle Municipal (DCM) do TCE/PE no período de encerramento do exercício de 2011, foram identificados os seguintes consórcios públicos no âmbito do Estado de Pernambuco:

- Consórcio de Integração dos Municípios do Pajeú – CIMPAJEÚ
- Consórcio Intermunicipal do Desenvolvimento Sustentável do Sertão Central – CINDESC
- Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco – CISAPE
- Consórcio Público de Desenvolvimento do Agreste Meridional – CODEAM
- Consórcio Intermunicipal de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável Integrado da Região do Vale do Moxotó/Ipanema – CODEMI
- Consórcio dos Municípios do Agreste e da Mata Sul do Estado de Pernambuco – COMAGSUL
- Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional – COMANAS
- Consórcio Intermunicipal Dom Mariano – CONDOMAR
- Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana – COMSUL
- Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano – Grande Recife¹⁷

O CIMPAJEÚ é constituído pelos Municípios de Afogados da Ingazeira (Sede do Consórcio), Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Flores, Igaraci, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Solidão, Tabira e Triunfo, e possui como objetos: a administração pública em geral; a regulação das atividades de saúde, educação, serviços culturais e outros serviços sociais.

O CINDESC é integrado por Carnaubeira da Penha, Cedro, Mirandiba, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante, não tendo, o referido levantamento, indicado a Sede do consórcio, tampouco o seu objeto.

¹⁷ Consórcio integrado também pelo Estado de Pernambuco, não sendo objeto de estudo nesse trabalho, que se restringe aos consórcios integrados exclusivamente por municípios.

O CISAPE é formado pelos Municípios de Afrânio, Araripina, Bodocó, Dormentes, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Parnamirim, Santa Cruz, Santa Filomena, Trindade, e possui como objeto formal a administração pública em geral, sendo que no momento é o responsável pela administração do Hospital Fernando Bezerra, localizado em Ouricuri – Município sede do consórcio público –, que é o responsável pela gestão participativa na região de atuação do consórcio, no que diz respeito às ações integradas de saúde.

O CODEAM é composto por 55 Municípios, a saber: Agrestina, Águas Belas, Alagoinha, Altinho, Angelim, Arcoverde, Belém de São Francisco, Belo Jardim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Cachoeirinha, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Cupira, Floresta, Garanhuns, Iati, Ibimirim, Ibirajuba, Inajá, Itacuruba, Itaíba, Jatobá, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lagoa dos Gatos, Lajedo, Manari, Maraial, Palmeirina, Panelas, Paranatama, Pedra, Pesqueira, Petrolândia, Poção, Quipapá, Saloá, Sanharó, São Benedito do Sul, São Bento do Una, São Caetano, São João, São Joaquim do Monte, Tacaimbó, Tacaratu, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa. Sua Sede fica em Garanhuns, e conforme o Protocolo de Intenções, sua finalidade é a promoção do desenvolvimento municipal, abrangendo aspectos ambientais, políticos, administrativos, econômicos, culturais e sociais.

O CODEMI é constituído por Arcoverde (Sede), Betânia, Buíque, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari, Sertânia e Tupanatinga. Possui como finalidades: a realização de atividades de associações de direitos sociais; realização de atividades de organizações associativas ligadas à Cultura e à Arte; realização de outras atividades associativas.

O COMAGSUL é formado pelos Municípios de Agrestina, Altinho (Sede), Belém de Maria, Bonito¹⁸, Catende, Cupira, Ibirajuba, Jurema, Lagoa dos Gatos, Lajedo e São Joaquim do Monte. Tem como finalidades: a administração pública em geral; a realização de atividades associativas; e, de forma mais específica, a destinação de resíduos sólidos.

O COMANAS é composto por Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Chã de Alegria, Carpina, Casinhas, Condado, Feira Nova, Ferreiros, Glória de Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Limoeiro, Machados, Nazaré da Mata, Paudalho, Passira, Salgadinho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência, tendo sua Sede em Carpina, e sua finalidade é a administração pública em geral.

O CONDOMAR é formado pelos Municípios de Alagoinha, Arcoverde, Belo Jardim, Brejo da Madre de Deus, Buíque, Jataúba, Pedra, Pesqueira, Poção, Sanharó, Sertânia,

¹⁸ O município de Bonito não constava no levantamento realizado pelo DCM, porém o respondente à pesquisa informou que o referido Município integra o COMAGSUL.

Tupanatinga e Venturosa. Apresenta como finalidade a realização de atividades de associações de defesa de direitos sociais. Sua Sede é em Pesqueira.

O COMSUL é integrado por 24 Municípios, conforme segue: Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaém, Tamandaré, Vitoria de Santo Antão e Xexéu. A sede é em Palmares e o objetivo é a realização de atividades de associações em geral e, mais especificamente também, de atividades de defesa de direitos sociais.

Os Quadros 2 a 10 evidenciam a situação dos Municípios em relação aos consórcios públicos intermunicipais, de acordo com a distribuição desses entes federados por Inspeção Regional do TCE/PE¹⁹, e tomando como base o levantamento realizado pelo DCM. Já no Quadro 1, consta a numeração de referência utilizada para a elaboração dos Quadros 2 a 10.

QUADRO 1 – Numeração dos Consórcios Públicos (Base para os Quadros 2 a 10).

Consórcio Público	Numeração nos quadros 2 a 10
CIMPAJEÚ	1
CINDESC	2
CISAPE	3
CODEAM	4
CODEMI	5
COMAGSUL	6
COMANAS	7
CONDOMAR	8
COMSUL	9

Conclui-se que dos 183 Municípios elencados – nos Quadros 2 a 10 não constam a Capital, Recife, nem o Distrito Estadual de Fernando de Noronha –, vinculados ao Estado de Pernambuco, 43 não estavam consorciados, 140 constavam no referido levantamento como sendo integrantes de consórcios públicos, dos quais 113 integram apenas um consórcio, 24 integravam dois consórcios e três municípios integravam três consórcios.

QUADRO 2 - Inspeção Regional Metropolitana Sul – Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Cabo de Santo Agostinho									
Camaragibe									
Chã de Alegria							X		
Escada									X
Glória do Goitá							X		

¹⁹ O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco distribui suas atividades de fiscalização dos Municípios em 9 Inspeções Regionais, conforme quadros 2 a 10.

Ipojuca									
Jaboatão dos Guararapes									
Moreno									
São Lourenço da Mata									
Vitória de Santo Antão									X

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 3 - Inspeção Regional Metropolitana Norte – Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Abreu e Lima									
Aliança							X		
Araçoiaba									
Carpina							X		
Condado							X		
Goiana							X		
Igarassu									
Itamaracá									
Itambé							X		
Itapissuma									
Itaquitinga							X		
Nazaré da Mata							X		
Olinda									
Paudalho							X		
Paulista									
Tracunhaém							X		

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 4 - Inspeção Regional de Palmares – Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Água Preta									X
Amaraji									X
Barreiros									X
Belém de Maria						X			X
Catende						X			X
Cortês									X
Gameleira									X
Jaqueira									X
Joaquim Nabuco									X
Lagoa dos Gatos				X		X			
Maraial				X					X
Palmares									X
Primavera									X
Ribeirão									X
Rio Formoso									X
São Benedito do Sul				X					X
São José da Coroa Grande									X
Sirinhaém									X
Tamandaré									X
Xexéu									X

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 5 - Inspeção Regional de Surubim – Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bom Jardim									
Buenos Aires							X		
Camutanga							X		
Casinhas							X		
Cumaru									
Feira Nova							X		
Ferreiros							X		
Frei Miguelinho									
João Alfredo									
Lagoa do Carro							X		
Lagoa de Itaenga							X		
Limoeiro							X		
Macaparana									
Machados							X		
Orobó									
Passira							X		
Salgadinho							X		
Santa Maria do Cambucá									
São Vicente Férrer									
Surubim									
Taquaritinga do Norte									
Timbaúba							X		
Toritama									
Vertente do Lério									
Vertentes									
Vicência							X		

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 6 - Inspeção Regional de Bezerros – Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Agrestina				X		X			
Altinho				X		X			
Barra de Guabiraba									
Belo Jardim				X				X	
Bezerros									
Bonito						X			
Brejo da Madre de Deus								X	
Camocim de São Félix									
Caruaru									
Chã Grande									X
Cupira				X		X			
Gravatá									
Jataúba								X	
Panelas				X					
Pombos									X
Riacho das Almas									
Sairé									
Santa Cruz do Capibaribe									
São Caetano				X					
São Joaquim do Monte				X		X			
Tacaimbó				X					

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 7 - Inspetoria Regional de Garanhuns - Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Águas Belas				X					
Angelim				X					
Bom Conselho				X					
Brejão				X					
Cachoeirinha				X					
Caetés				X					
Calçado				X					
Canhotinho				X					
Capoeiras				X					
Correntes				X					
Garanhuns				X					
Iati				X					
Ibirajuba				X		X			
Jucati				X					
Jupi				X					
Jurema				X		X			
Lagoa do Ouro				X					
Lajedo				X		X			
Palmeirina				X					
Paranatama				X					
Quipapá				X					X
Saloá				X					
São Bento do Una				X					
São João				X					
Terezinha				X					

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 8 - Inspetoria Regional de Arcoverde - Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Afogados da Ingazeira	X								
Alagoinha				X				X	
Arcoverde				X	X			X	
Brejinho	X								
Buíque				X	X			X	
Carnaíba	X								
Custódia					X				
Ibimirim				X	X				
Iguaraci	X								
Inajá				X	X				
Ingazeira	X								
Itapetim	X								
Itaíba				X					
Manari				X	X				
Pedra				X				X	
Pesqueira				X				X	
Poção				X				X	
Quixaba	X								
Sanharó				X				X	
Santa Terezinha	X								
São José do Egito	X								

Sertânia					X			X	
Solidão	X								
Tabira	X								
Tacaratu				X					
Tupanatinga				X	X			X	
Tuparetama									
Venturosa				X				X	

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 9 - Inspeção Regional de Salgueiro - Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Belém do São Francisco				X					
Betânia					X				
Calumbi	X								
Carnaubeira da Penha		X							
Cedro		X							
Flores	X								
Floresta				X					
Itacuruba				X					
Jatobá				X					
Mirandiba		X							
Petrolândia				X					
Salgueiro		X							
Santa Cruz da Baixa Verde	X								
São José do Belmonte		X							
Serra Talhada									
Serrita		X							
Triunfo	X								
Verdejante		X							

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

QUADRO 10 - Inspeção Regional de Petrolina - Consórcios Públicos

Município	Consórcios Públicos								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Afrânio			X						
Araripina			X						
Bodocó			X						
Cabrobó									
Dormentes			X						
Exu			X						
Granito			X						
Ipubi			X						
Lagoa Grande									
Moreilândia			X						
Orocó									
Ouricuri			X						
Parnamirim			X						
Petrolina									
Santa Cruz			X						
Santa Filomena			X						
Santa Maria da Boa Vista									
Terra Nova		X							
Trindade			X						

Fonte: levantamento realizado pelo DCM em dezembro de 2011.

Merece atenção especial o número excessivo de municípios integrantes de alguns desses consórcios públicos apontados, fator que pode acentuar as dificuldades de coordenação e operacionalização, uma vez que uma quantidade elevada de atores tende a dificultar as deliberações, em face do número de envolvidos e a necessidade de homogeneizar interesses nem sempre coincidentes.

Associada ao número excessivo de Municípios em alguns consórcios públicos mencionados, constata-se a imprecisão na definição do objeto dos mesmos, uma vez que há grande incidência do termo *administração pública em geral*. Tal descrição do objeto não é suficiente para definir os limites de atuação e a quais segmentos de prestação de serviços o consórcio irá se destinar.

De acordo com informações constantes na página do TCE/PE na internet²⁰, conforme Quadro 11, dentre esses nove consórcios públicos constituídos exclusivamente por Municípios do Estado de Pernambuco, apenas o COMAGSUL, o CISAPE e o COMANAS haviam cumprido com a obrigação (prevista na Constituição Federal) de prestar contas anualmente perante a Corte de Contas.

QUADRO 11 – Prestações de Contas de Consórcios Públicos Intermunicipais em Pernambuco

Consórcio	Exercício	Nº do Processo	Julgamento
COMAGSUL	2010	1140243-0	Regular com ressalva
	2011	1240153-3	Não julgado
CISAPE	2010	1109307-9	Não julgado
	2011	1280147-1	Não julgado
COMANAS	2008	1106695-7	Não julgado
	2009	1106696-9	Não julgado
COMANAS	2010	1106697-0	Regular com ressalva
	2011	1202577-0	Não julgado

Fonte: Sistema AP do Tribunal de Conta do Estado de Pernambuco

A inexistência de prestação de contas anuais no TCE/PE denota: a) organização insuficiente para atender às exigências legais de forma a obedecer a obrigação constitucional; b) não funcionamento adequado do consórcio público e, conseqüentemente, a falta de condições de reunir as informações suficientes para envio das prestações de contas à referida Corte.

²⁰ Disponível em <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em 05 out. 2012. Módulo de consulta de processos. Busca por Unidade Gestora.

Conforme reza a Lei Estadual n. 14.725, de 14 de julho de 2012, que corresponde à Lei Orgânica do TCE/PE, em seu art. 73, VII, a não prestação de contas por parte do responsável enseja a aplicação de multa.

4.1.1 Da pesquisa de campo

A pesquisa de campo objetivou apresentar um diagnóstico das percepções pelos representantes municipais quanto à atuação consorciada, respeitando as diferentes realidades desses entes perante a figura do consórcio público. Para tanto, foram elaborados dois tipos de questionários (ver modelos nos Apêndices A e B), considerando essas peculiaridades, de acordo com os seguintes grupos:

- A) para Município que integra Consórcio Público;
- B) para Município que não integra Consórcio Público

No início de cada formulário para aplicação dos questionários para os dois grupos (A e B), foram solicitadas as informações quanto ao nome da Prefeitura pesquisada, o nome da pessoa responsável por responder o questionário, e qual a sua função exercida, enquanto agente público, na respectiva Prefeitura. Sendo que para o *Grupo A* foi solicitado, na questão de número um, o nome do consórcio público do qual o Município é integrante.

Para o *Grupo A* ainda foram feitas abordagens acerca dos seguintes aspectos mais relevantes referentes ao consórcio público do qual o Município é integrante: adequação aos ditames da Lei n. 11.107/2005; se possui Protocolo de Intenções, Contrato de Consórcio, Contrato de Rateio, Contrato de Programa e, em caso afirmativo, se esses documentos necessitam de ajustes para se adequarem às exigências legais; o(s) objeto(s)/área de atuação; o grau de alcance do(s) objetivo(s) para o(s) qual(is) foi criado; quando aplicável, possível(eis) razão(ões) para o não alcance do(s) objetivo(s) pretendido(s); existência de repasse do respectivo Município para o consórcio, nos exercícios de 2011 e 2012.

Já para o *Grupo B* foram feitas abordagens acerca dos seguintes aspectos mais relevantes acerca da não participação do Município em consórcio público: a(s) razão(ões) que explica(m) a não participação; informação acerca da possibilidade de já ter integrado algum consórcio público anteriormente e, em caso afirmativo, qual (is) a(s) razão(ões) que pode(m) ser apontada(s) como sendo explicativa(s) para a que o Município tenha deixado de participar

do referido consórcio público; intenção de vir a integrar algum consórcio público e em que área de atuação/objeto.

4.1.2 Dos entrevistados

Foram escolhidos, mediante amostra não probabilística²¹, 21 Municípios para aplicação dos referidos questionários, dos quais 13 são integrantes de consórcio público (*Grupo A*) e 8 não integram consórcio público (*Grupo B*).

Buscou-se aplicar os questionários para que fossem respondidos por um representante habilitado vinculado à administração pública, de cada um dos Municípios pesquisados. Assim, foram identificados, considerando o somatório dos dois grupos mencionados, nove Secretários de Finanças, dois Secretários de Administração, um Secretário de Obras, uma Secretária Adjunta de Finanças, dois Controladores, três Contadores, uma Assessora Jurídica, um Assessor Administrativo, e um Auxiliar de Contabilidade, que correspondiam à pessoa, dentre aquelas a que se pôde ter acesso, identificada como a que detinha com maior conhecimento, no âmbito de cada Município, sobre o tema pesquisado, respeitando as peculiaridades de cada um desses entes federados, considerando não haver um padrão entre os que exercem os referidos cargos quanto à familiaridade com as informações acerca do tema Consórcio Público.

Os resultados obtidos são apresentados na subseção seguinte.

4.1.3 Análise dos dados obtidos na pesquisa de campo

A partir dos dados obtidos em campo, apresentam-se os resultados e análises constantes das subseções seguintes, conforme os grupos pesquisados (A e B), detalhando-se cada uma das questões aplicadas.

²¹ Conforme definido por Vieira (2009, p. 133): “A amostra *não probabilística* ou *de conveniência* é constituída por n unidades em uma amostra, simplesmente porque o pesquisador tem fácil acesso a essas unidades”.

4.1.3.1 Análise das respostas do Grupo A (Municípios integrantes de Consórcio Público)

Questão 1: foi solicitada a informação a respeito do nome do Consórcio Público do qual o Município pesquisado faz parte.

No Quadro 12 constam algumas informações relevantes a respeito dos Municípios pesquisados integrantes do Grupo A.

QUADRO 12 – Municípios pesquisados do Grupo A

Município pesquisado	Mesorregião e Microrregião	População (habitantes)	Distância para a Capital (Recife) (km)	Consórcio ao qual está vinculado	Cargo exercido pelo respondente
Agrestina	Agreste/ Brejo Pernambucano	22.882	154	COMAGSUL	Controladora
Altinho	Agreste/ Brejo Pernambucano	22.370	169	COMAGSUL	Secretário de Finanças
Bom Conselho	Agreste/ Garanhuns	45.747	282	CODEAM	Secretária de Finanças
Bonito	Agreste/ Brejo Pernambucano	52.552	104	COMAGSUL	Assessora Jurídica
Catende	Mata/ Mata Meridional	38.324	142	COMAGSUL	Auxiliar de Contabilidade
Chã Grande	Mata/ Vitória de Santo Antão	20.270	82	COMSUL	Contadora
Ibimirim	Sertão/ Moxotó	27.155	313	CODEAM	Secretário de Finanças
Jurema ²²	Agreste/ Garanhuns	14.494	193	COMAGSUL	Secretária de Finanças
Lajedo	Agreste/ Garanhuns	36.967	196	COMAGSUL e CODEAM	Secretária de Finanças
Palmeirina	Agreste/ Garanhuns	8.188	212	CODEAM	Secretária de Finanças
São Benedito do Sul	Mata/ Mata Meridional	13.939	169	COMSUL	Secretário de Finanças
São Bento do Una	Agreste/ Vale do Ipojuca	53.857	215	CODEAM	Controlador
Tacaimbó	Agreste/ Vale do Ipojuca	12.704	170	CODEAM	Secretária de Administração

Fonte: dados da Pesquisa de Campo

Questão 2: foi perguntado se o Consórcio Público do qual o Município pesquisado é integrante se adéqua aos ditames da Lei nº 11.107/2005.

Dos 13 Municípios pesquisados, 12 responderam “sim”, e apenas um não soube responder. Esta questão é complementada pela questão seguinte, a de número 3.

²² O município de Jurema integra o COMAGSUL e o CODEAM, porém sua resposta foi relacionada apenas ao COMAGSUL.

Questão 3: foram solicitadas respostas quanto ao fato de o Consórcio Público, do qual o Município pesquisado faz parte, possuir documentos obrigatórios para formalização de Consórcios Públicos.

O Quadro 13 apresenta as respostas obtidas, demonstrando as alternativas e a incidência para cada uma das opções. Enfatize-se que foi reforçada a possibilidade de se marcar mais de uma resposta para esta questão.

QUADRO 13 – Incidência de Respostas por Município

Grupo A – Questão 3

Opções de respostas	Incidência total de Respostas	Respostas por Município												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Protocolo de Intenções	10		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
Protocolo de Intenções, porém com necessidade de adequação	0													
Contrato de Consórcio	8		x			x		x	x	x	x	x	x	
Contrato de Consórcio, porém com necessidade de adequação	0													
Contrato de Rateio	12		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Contrato de Rateio, porém com necessidade de adequação	0													
Contrato de Programa (caso se aplique)	2	x			x									
Contrato de Programa (caso se aplique), porém com necessidade de adequação	0													

Fonte: dados da Pesquisa de Campo.

Conforme foi comentado na análise do resultado da *questão de número 2*, foram dadas 12 respostas, dentre 13 possíveis, indicando que o consórcio do qual o município faz parte se adequa aos ditames da Lei nº 11.107/2005. Isso demonstra incompatibilidade com os resultados apresentados no Quadro 13, atinente à *questão de número 3*, pois das 13 respostas nele constantes, três indicam a inexistência de Protocolo de Intenções, cinco que não possuem Contrato de Consórcio e um que não possui Contrato de Rateio. No capítulo 3, seções 3.1, 3.2 e 3.3, comenta-se, de maneira aprofundada, a respeito da obrigatoriedade de que esses documentos sejam formalizados para que os consórcios públicos possam efetivamente se constituir.

Questão 4: foi questionado quanto ao Consórcio Público, do qual o Município pesquisado é integrante, a respeito de qual o seu objeto/área de atuação.

Foram dadas as seguintes opções de respostas: “*Destinação de resíduos sólidos*”; “*Educação*”; “*Habitação*”; “*Meio ambiente*”; “*Saúde*”; “*Transportes*”; “*Turismo*”; “*Outro(s)*”. Comentários: Os treze Municípios responderam à questão, predominando a resposta “*Destinação de resíduos sólidos*” com dez incidências. Houve uma indicação para as opções “*Educação*” e “*Meio ambiente*”, e ainda uma resposta informando que quando devidamente estruturado atuará em “todas as áreas mencionadas”.

Questão 5: foi inquirido se o Consórcio Público, do qual o Município é integrante, tem conseguido alcançar o(s) objetivo(s) para o(s) qual(is) foi criado, solicitando-se que fosse marcada apenas uma dentre as seguintes alternativas: *Concordo plenamente*; *Concordo parcialmente*; *Discordo parcialmente*; *Discordo plenamente*.

Aplicando-se a escala de Likert de forma adaptada a este único item, que trata da percepção sobre o alcance de objetivo, atribuindo-se o escore três para a opção *concordo plenamente*; o escore 2 para a opção *concordo parcialmente*; o escore 1 para a opção *discordo parcialmente*; e o escore 0 (zero) para a opção *discordo plenamente*.

Foram elencadas, no Quadro 14, as respostas por Município pesquisado, e o resultado obtido 30 está compreendido entre o escore total mínimo de zero, hipótese extrema caso todos os Municípios tivessem respondido a alternativa *discordo plenamente*, e o escore total máximo de 39, na hipótese de que todos os Municípios tivessem indicado a alternativa *concordo plenamente*.

QUADRO 14 – Respostas quanto ao alcance dos objetivos pretendidos pelo Consórcio Público

Grupo A – Questão 5

Município	Concordo plenamente (3)	Concordo parcialmente (2)	Discordo parcialmente (1)	Discordo plenamente (0)
1			x	
2	x			
3		x		
4		x		
5		x		
6		x		
7	x			
8	x			
9	x			
10	x			

11		x		
12	x			
13			x	

Fonte: dados da Pesquisa de Campo.

Considera-se elevado o escore obtido, 30, quando o máximo possível seria 39, notadamente, quando se verifica que a definição dos objetos normalmente é vaga e traduzida pela expressão *administração pública em geral*, sugerindo-se um maior aprofundamento na forma de indagar em futuras pesquisas de forma que se confronte essas percepções dos respondentes com outros atores no âmbito municipal.

Questão 6: em caso de ter respondido, na questão de n. “5”, a alguma alternativa diferente de “Concordo plenamente”, perguntou-se quais as razões que podem estar dificultando o alcance do(s) objetivo(s), podendo ser marcada mais de uma alternativa.

Foram dadas as seguintes opções de respostas: “*Dificuldades na sua operacionalização*”; “*Falta de informações suficientes para a operacionalização*”; “*Dificuldades de ordem política*”; “*Não ter ainda iniciado suas operações*”; “*Não haver conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de consórcios*”; “*Dificuldades para atendimento aos ditames legais da Lei n. 11.107/2005 e ao Decreto n. 6.017/2007*”; “*Falta de recursos suficientes para funcionamento*”; “*Outra(s)*”.

Sete Municípios responderam a presente questão, em função de não terem respondido a alternativa “*Concordo plenamente*” na questão de número 5. Dois dos quais indicaram 2 respostas, em face da possibilidade informada de se poder marcar mais de uma opção. Então, das nove indicações totais, a distribuição ficou dessa forma: 3 indicações para “*Dificuldades na sua operacionalização*”; 2 respostas para “*Dificuldades de ordem política*”; 2 respostas para “*Falta de recursos suficientes para funcionamento*” e 1 indicação para cada uma das alternativas “*Falta de informações suficientes para a operacionalização*” e “*Não ter ainda iniciado suas operações*”.

Verifica-se que 5 fatores diferentes foram apontados, porém “*Dificuldades na sua operacionalização*” foi o mais indicado, e que dentre os outros 4 mencionados, 3 de alguma forma se relacionam com esse fator preponderante, na medida em que as *dificuldades de ordem política* entravam os processos formais e decisórios, a *falta de recursos suficientes* inviabiliza as ações, a *falta de informações* gera insegurança para gestão consorciada.

Questão 7: foi indagado se nos exercícios de 2011 e 2012 o Município pesquisado repassou recursos para Consórcio Público do qual seja integrante.

O Quadro 15 evidencia as respostas obtidas, apresentando as alternativas e a incidência de respostas a cada uma das opções, “Sim” ou “Não”. Enfatize-se que foi reforçada a necessidade de se marcar uma alternativa para cada exercício: 2011 e 2012.

QUADRO 15 – Respostas quanto aos repasses de recursos a Consórcio Público

Município	Consórcio Público	Exercício de 2011 (R\$)		Exercício de 2012 (R\$)	
		Sim	Não	Sim	Não
1	COMAGSUL	Não soube precisar o valor		Não soube precisar o valor	
2	COMAGSUL	234.459,28		119.063,04	
3	CODEAM	14.060,00			
4	COMAGSUL		x	82.624,50	
5	COMAGSUL	4.800,00		4.800,00	
6	COMSUL	24.000,00		20.000,00	
7	CODEAM		x		x
8	COMAGSUL	5.200,00			x
9	CODEAM	17.820,00		18.414,00	
10	CODEAM		x		x
11	COMSUL	18.016,63		14.666,69	
12	CODEAM	21.060,00		8.100,00	
13	CODEAM		x		x

Fonte: dados da Pesquisa de Campo

Alguns aspectos merecem realce: O *Município 1* não saber informar os valores repassados nos dois exercícios financeiros observados – 2011 e 2012 –; os valores repassados pelo *Município 2*, vinculado ao COMAGSUL, terem sido bastante elevados, em ambos os exercícios (R\$ 234.459,28 e R\$ 119.063,04), quando comparados com os valores repassados pelos demais Municípios pesquisados vinculados ao mesmo consórcio público; Quatro Municípios não terem repassado qualquer recurso financeiro em 2012, dos quais, 3 não terem repassado também em 2011.

Essas discrepâncias denotam falta de controle e organização dos entes perante os consórcios públicos, colocando-se em dúvida, até que ponto, as formalidades da Contabilidade e os ditames da Lei n. 11.107/2005 estão sendo observados.

Os valores modestos ou a inexistência de repasse confirmam um dos fatores apontados na *questão de número 6* como uma das causas do não alcance dos objetivos pretendidos pelos consórcios.

4.1.3.2 Análise das respostas do Grupo B – (Municípios que não integram Consórcio Público)

O Quadro 16 resume algumas informações relevantes sobre os Municípios que responderam ao questionário direcionado ao *Grupo B*.

QUADRO 16 – Municípios pesquisados do Grupo B

Município pesquisado	Mesorregião e Microrregião	População (habitantes)	Distância para a Capital (Recife) (km)	Cargo exercido pelo respondente
Água Preta ²³	Mata/ Meridional	33.445	102	Assessor Administrativo
Capoeiras	Agreste/ Vale do Ipojuca	19.596	206	Secretário de Finanças
Caruaru	Agreste/ Vale do Ipojuca	319.580	130	Contadora
Floresta ²⁴	Sertão do São Francisco/ Itaparica	29.635	433	Secretário de Obras
Gravatá	Agreste/ Vale do Ipojuca	77.845	80	Secretária Adjunta de Finanças
Jataúba ²⁵	Agreste/ Vale do Ipojuca	15.810	220	Secretária de Administração
Ribeirão ²⁶	Mata/ Meridional	44.689	82	Secretário de Finanças
Vertentes	Agreste/ Alto Capibaribe	18.267	123	Contadora

Fonte: dados da Pesquisa de Campo.

Questão 1: perguntou-se a respeito de qual(is) a(s) razão(ões) que pode(m) ser apontada(s) como explicativas para que o Município pesquisado não participe de Consórcio Público.

O Quadro 17 apresenta as respostas obtidas, evidenciando as alternativas e a incidência de respostas a cada uma das opções. Enfatize-se que foi reforçada a possibilidade de se marcar mais de uma resposta para esta questão.

²³ Água Preta constava, no levantamento realizado pelo DCM, como integrante do COMSUL, porém o respondente à pesquisa informou que o referido Município não integra qualquer Consórcio.

²⁴ Floresta constava, no levantamento realizado pelo DCM, como sendo integrante do CODEAM, porém o respondente à pesquisa informou que o referido Município não integra qualquer Consórcio.

²⁵ Jataúba constava, no levantamento realizado pelo DCM, como integrante do CONDOMAR, porém o respondente à pesquisa informou que o referido Município não integra qualquer Consórcio.

²⁶ Ribeirão constava, no levantamento realizado pelo DCM, como sendo integrante do COMSUL, porém o respondente à pesquisa informou que o referido Município não integra qualquer Consórcio.

QUADRO 17 – Incidência de Respostas por Municípios

Grupo B – Questão 1

Opções de respostas	Incidência de Respostas
Complexidade das exigências legais para formalização de Consórcio Público	2
Dificuldade de ordem política para articulação com outros Municípios	1
Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada	4
Não há conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de Consórcio Público	1
Outra(s): “Falta de interesse dos gestores”	1

Fonte: dados da Pesquisa de Campo.

Comentários: Os oito Municípios responderam a questão, predominando a resposta *“Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada”* com quatro incidências, sendo que apenas um dos Municípios respondeu a duas alternativas, uma delas, a opção *“Outras”*, na qual indicou *“Falta de interesse dos gestores”*. As demais opções também foram indicadas, com pelo menos uma incidência, sendo que a opção *“Complexidade das exigências legais para formalização de Consórcio Público”* foi marcada por dois respondentes.

No que diz respeito à resposta predominante *“Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada”*, certamente uma divulgação estruturada de informações, por meio dos Governos Federal e Estaduais, e mediante entidades representativas de Municípios, dando conta das vantagens da atuação consorciada, poderia suprir essa deficiência, uma vez que, normalmente, não há uma cultura de planejamento para atuação coletiva, e um processo de comunicação que atinja de forma efetiva os atores municipais interessados deverá explicitar a necessidade de se buscar vencer as dificuldades quer sejam de ordem técnica ou de arranjos políticos.

Questão 2: foi perguntado se o Município pesquisado integrou algum Consórcio Público.

Dos oito Municípios pesquisados, seis responderam “não”, um respondeu “sim”, embora não tenha indicado o nome do Consórcio Público do qual já fizera parte, enquanto um não soube informar com segurança se o respectivo Município já havia se consorciado.

Questão 3: Em caso de ter respondido “sim” à questão de n. “2”, perguntou-se qual(is) a(s) razão(ões) que pode(m) ser apontada(s) como explicativa(s) para que o Município tenha deixado de participar do referido Consórcio Público.

Foram dadas as seguintes opções de respostas: *“Complexidade das exigências legais para*

formalização de Consórcios Públicos"; *"Dificuldade de ordem política para articulação com outros Municípios"*; *"Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada"*; *"Não haver conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de Consórcio Público"*; *"Outra(s)"*. Todavia, dentre os oito Municípios pesquisados deste Grupo, conforme comentado na questão "2", apenas um respondeu que o respectivo Município já havia integrado consórcio público anteriormente, e a causa apontada foi na opção *"Outra(s)"*, *"Pouco recurso financeiro"*.

Questão 4: foi indagado se o Município pesquisado tem a intenção de integrar algum Consórcio Público.

Dos oito Municípios pesquisados, três *"não"* têm a intenção de integrar consórcio público, cinco responderam *"sim"*, dos quais três apontaram a área de *"Saúde"* e dois indicaram o *"tratamento e destinação de resíduos sólidos"* como os objetos pretendidos, em caso de consorciamento futuro. Essas indicações podem servir como incentivo a se perseguir soluções e formas de atuação que atendam a essa potencial demanda.

4.1.4 Das conclusões advindas da pesquisa de campo

Como pode se constatar, mediante a análise dos resultados advindos da pesquisa de campo, em que pese o número expressivo de Municípios que constam como integrantes de consórcios públicos após o advento da Lei n. 11.107/2005, percebe-se haver problemas que precisam ser enfrentados, de forma que os Municípios possam desfrutar das vantagens de atuar de maneira consorciada.

Resumidamente, os seguintes pontos são relevantes, tanto no que diz respeito a problemas detectados, como a constatações que soam como perspectivas, e merecem atenção: a) para alguns Municípios há o reconhecimento pelos respondentes quanto à inexistência de Protocolo de Intenções, Contrato de Consórcio e Contrato de Rateio, documentos formais obrigatórios para a constituição legal dos Consórcios Públicos; b) dentre os municípios pesquisados predomina a atuação no serviço de *"Destinação de Resíduos Sólidos"*; c) há uma percepção por parte dos respondentes do Grupo A de que os consórcios públicos aos quais estão vinculados atendem aos objetivos para os quais foram criados, tendo-se apurado um escore de 30, quando o mínimo seria zero e o máximo seria 39, resultado considerado elevado,

notadamente, quando se constata que a definição dos objetos normalmente é vaga, e traduzida pela expressão *administração pública em geral*, sugerindo-se um maior aprofundamento na forma de indagar em futuras pesquisas, possibilitando que se confrontem essas percepções dos respondentes com outros atores no âmbito municipal; d) para os Municípios do *Grupo A* que não reconhecem que os consórcios estão alcançando plenamente os resultados pretendidos, atribui-se ao fator “*Dificuldades na sua operacionalização*” como o mais importante, porém ele se relaciona com outros 3 fatores menos apontados, uma vez que a ocorrência de *dificuldades de ordem política* entrava os processos formais e decisórios, a *falta de recursos suficientes* dificulta as ações e a *falta de informações* proporciona insegurança do ponto de vista da gestão; e) no que toca ao repasse de recursos para os respectivos consórcios públicos, um dos Municípios pesquisados, pertencente ao *Grupo A*, não soube precisar os valores transferidos em 2011 e 2012; um dos Municípios, vinculado ao COMAGSUL, repassou recursos em montantes bastante superiores a outros vinculados ao mesmo consórcio, em 2011 e 2012; quatro Municípios não repassaram qualquer recurso financeiro em 2012, dentre esses, três não repassaram também em 2011. Discrepâncias que denotam falta de controle e organização dos entes perante os consórcios públicos, colocando-se em dúvida se as formalidades da Contabilidade e do espírito legalista trazido com a Lei n. 11.107/2005 estão sendo observados, e que confirmam um dos fatores apontados na própria pesquisa, “*falta de recursos financeiros*”, como uma das causas do não alcance dos objetivos pretendidos pelos consórcios; destaque-se que o único Município do *Grupo B*, que respondeu que o ente federado já havia se consorciado anteriormente, apontou a insuficiência de recursos financeiros como a causa da sua saída do referido consórcio público; f) dentre os Municípios pesquisados pertencentes ao *Grupo B* – não são vinculados a consórcios públicos –, é apontada como causa mais relevante para a não atuação consorciada a “*Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada*”, o que, certamente, com uma divulgação estruturada de informações, por meio dos Governos Federal e Estaduais, e mediante entidades representativas de Municípios, utilizando-se de campanhas, cursos e seminários, dando conta das vantagens da atuação consorciada, poderiam suprir tal carência; g) perspectiva alvissareira se mostra quando se considera que, dos oito Municípios pesquisados do *Grupo B*, cinco têm a intenção de integrar consórcio público, dos quais, três apontaram a área de “*Saúde*” e dois indicaram o “*Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos*” como os objetos pretendidos, em caso de virem a atuar de forma consorciada.

Conforme ressaltado, merece atenção especial o número excessivo de Municípios integrantes de alguns dos consórcios públicos apontados, fator que pode acentuar as

dificuldades de coordenação e operacionalização, uma vez que uma quantidade maior de atores tende a dificultar as deliberações, em face do número de envolvidos e a necessidade de homogeneizar interesses nem sempre coincidentes. Além disso, dificilmente um consórcio composto por 55 Municípios, caso do CODEAM, possui identidade de problemas e realidades semelhantes dos seus integrantes, que venham a justificar a atuação consorciada.

Além do mencionado número excessivo de Municípios em alguns consórcios públicos, há a constatação da imprecisão na definição do objeto, uma vez que há grande incidência do termo *administração pública em geral*, como se tal definição de objeto fosse suficiente para definir os limites de atuação e a quais segmentos de prestação de serviços o consórcio irá se destinar.

Dentre os nove consórcios elencados no levantamento feito pelo DCM, apenas três cumpriram com a obrigação constitucional de prestar contas anualmente junto ao TCE/PE, conforme informações constantes em sistema de acesso público da referida Corte de Contas, o que sujeita os responsáveis, que não cumpriram com tal dever, a imputação de multa com previsão legal.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS APRESENTADOS PELO IBGE

A partir dos dados apresentados pelo IBGE em suas Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) referentes aos exercícios de 2005²⁷ e 2009²⁸, realizamos a análise constante nesta seção. Os exercícios escolhidos para efeito de análise evolutiva foram os de 2005 e 2009, em decorrência de aquele ser o ano em que entrou em vigor a Lei n. 11.107/2005, além do fato de ter sido o primeiro ano em que foram coletados dados acerca de consórcios na área de saúde e de educação. Enquanto 2009 foi escolhido por ser o ano mais recente para o qual constam informações referentes à MUNIC.

Importa salientar que esta análise restringe-se aos números e percentuais de consórcios públicos, não se adentrando o mérito da efetiva atuação deles em seu aspecto qualitativo, tampouco quanto à obediência aos requisitos de ordem legal para o seu devido funcionamento. E, ainda, que foram tomadas para estudo as áreas de *Saúde* e de *Educação*, por serem as que

²⁷ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>>. Acesso em 20 set. 2012

²⁸ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em 20 set. 2012

possuem um maior número de consórcios formalizados no país, e, também, pela importância em face da sua relevância social. Além dessas, existem consórcios públicos em diversas áreas, tais como, transportes, meio ambiente, turismo, habitação, dentre outras.

O Brasil possui 5.564 Municípios, dos quais 185, incluindo o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, são localizados em Pernambuco, o que representa 3,32% da quantidade total existente no país. Conforme dados fornecidos pelo IBGE (ver Tabela 1), em sua pesquisa sobre dados municipais, referente ao ano de 2005, somando-se os consórcios na área de Saúde, apenas entre Municípios com aqueles em que os Estados ou a União tomavam parte, chega-se a um total de 3.631 Municípios consorciados no país, dos quais apenas 68 (1,87% do total) encontravam-se no âmbito do Estado de Pernambuco.

Levando-se em consideração o que as pesquisas do IBGE referentes aos anos de 2005 e 2009 (ver Tabela 1) mostram, percebe-se uma evolução no número de consórcios públicos, no Brasil, da ordem de 5,01%, passando de 3.631 para 3.813 Municípios consorciados. Em Pernambuco, no mesmo período, houve uma variação positiva relativa equivalente a 19,03%, pois aumentou de 68 para 85, o que representa uma participação ainda pouco expressiva, correspondente a 2,23% do total existente no país, apontado em 2009.

Tabela 1 – Comparativo 2005 e 2009 – Consórcios Públicos – Área de saúde

SAÚDE							
INTERMUNICIPAL	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(i)	2005	1.906	195	14	10,23%	0,73%	7,18%
	2009	2.323	262	32	11,28%	1,38%	12,21%
	EVOLUÇÃO	21,88%	34,36%	128,57%	10,24%	87,54%	70,12%
COM O ESTADO	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(ii)	2005	1.167	309	47	26,48%	4,03%	15,21%
	2009	867	276	29	31,83%	3,34%	10,51%
	EVOLUÇÃO	-25,71%	-10,68%	-38,30%	20,23%	-16,95%	-30,92%
COM A UNIÃO	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(iii)	2005	558	95	7	17,03%	1,25%	7,37%
	2009	623	228	24	36,60%	3,85%	10,53%
	EVOLUÇÃO	11,65%	140,00%	242,86%	114,96%	207,09%	42,86%
TOTAL	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(i + ii + iii)	2005	3.631	599	68	16,50%	1,87%	11,35%
	2009	3.813	766	85	20,09%	2,23%	11,10%
	EVOLUÇÃO	5,01%	27,88%	25,00%	21,78%	19,03%	-2,25%

Fonte IBGE. Pesquisas de dados municipais referentes aos exercícios de 2005 e 2009.
Elaboração: o autor.

Já na área de Educação (ver Tabela 2), as mesmas pesquisas do IBGE mostram que o percentual de 3,83%, existente em 2009, correspondente ao número de consórcios públicos existentes em Pernambuco em relação ao Brasil, superava a relação entre municípios do Estado e do País (3,32%). Todavia, percebe-se uma involução relativa no percentual referente

ao total de consórcios então existentes: em 2005 havia, em Pernambuco, 90 municípios consorciados, enquanto no Brasil existiam 2.131, o que representava uma relação de 4,22%; em 2009, havia em Pernambuco 101, e no Brasil 2.635, correspondendo a uma participação de 3,83%, o que evidencia uma redução relativa de 9,24%.

Tabela 2 – Comparativo 2005 e 2009 – Consórcios Públicos – Área de Educação

EDUCAÇÃO							
INTERMUNICIPAL	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(i)	2005	248	60	7	24,19%	2,82%	11,67%
	2009	398	92	15	23,12%	3,77%	16,30%
	EVOLUÇÃO	60,48%	53,33%	114,29%	-4,46%	33,52%	39,75%
COM O ESTADO	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(ii)	2005	1.116	306	47	27,42%	4,21%	15,36%
	2009	1.213	380	45	31,33%	3,71%	11,84%
	EVOLUÇÃO	8,69%	24,18%	-4,26%	14,25%	-11,91%	-22,90%
COM A UNIÃO	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(iii)	2005	767	216	36	28,16%	4,69%	16,67%
	2009	1.024	329	41	32,13%	4,00%	12,46%
	EVOLUÇÃO	33,51%	52,31%	13,89%	14,09%	-14,69%	-25,23%
TOTAL	EXERCÍCIO	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	PERNAMBUCO (C)	% (B/A)	% (C/A)	% (C/B)
(i + ii + iii)	2005	2.131	582	90	27,31%	4,22%	15,46%
	2009	2.635	801	101	30,40%	3,83%	12,61%
	EVOLUÇÃO	23,65%	37,63%	12,22%	11,30%	-9,24%	-18,46%

Fonte IBGE. Pesquisas de dados municipais referentes aos exercícios de 2005 e 2009.

Elaboração: o autor

A Tabela 3, segundo a pesquisa MUNIC, evidencia o quantitativo de municípios que em 2009 integrava consórcios públicos na área de saúde. Nela constam os números representativos do país, regiões e estados nordestinos, sendo apresentados: os totais de municípios existentes por área geográfica (coluna “A”), os totais de municípios consorciados segmentados em três colunas (“B”, “C” e “D”) que representam os grupos, conforme os entes federados que os integravam: intermunicipal – apenas Municípios (“B”); estadual – Municípios e respectivos Estados (“C”), e; federal – Municípios, respectivos Estados e União (“D”).

Depreende-se da análise da mencionada tabela, que dos 5.565 municípios brasileiros, 2.323, integravam consórcios intermunicipais na área de saúde, o que representa 41,7% da totalidade. Enquanto que, quando se observa os dados referentes à região Nordeste, de um total de 1.794, apenas 262 (14,6%) encontravam-se consorciados exclusivamente com outros Municípios. Entretanto, esses números se tornam mais expressivos, quando se considera os consórcios dos quais tomavam parte a União (228) e os Estados (276).

Considerando os consórcios dos quais tomavam parte apenas os Municípios - grupo dos chamados intermunicipais - destacavam-se positivamente a Paraíba (32,3%) e o Rio Grande do Norte (19,2%), e de forma inexpressiva o Piauí (5,4%) e Alagoas (6,9%). Quando se toma o grupo de consórcios públicos integrados também pelos Estados federados, destacavam-se Sergipe (25,3%) e a Bahia (23,7%). Já quando se analisa o grupo do qual a União também é integrante, salienta-se Sergipe (29,3%). A Paraíba, que se destacava positivamente no primeiro grupo, apresentava números inexpressivos no segundo e no terceiro grupos (5,8% e 5,4% respectivamente).

Tabela 3 – Municípios, total e com Consórcio Público na Área de Saúde, segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação – 2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios e Consórcios existentes						
	Total A	Intermun. B	% B/A	Estadual C	% C/A	Federal D	% D/A
Brasil	5565	2323	41,7%	867	15,6%	623	11,2%
Nordeste	1794	262	14,6%	276	15,4%	228	12,7%
<i>Maranhão</i>	217	22	10,1%	35	16,1%	39	18,0%
<i>Piauí</i>	224	12	5,4%	17	7,6%	12	5,4%
<i>Ceará</i>	184	16	8,7%	23	12,5%	10	5,4%
<i>R G Norte</i>	167	32	19,2%	27	16,2%	23	13,8%
<i>Paraíba</i>	223	72	32,3%	13	5,8%	12	5,4%
<i>Pernambuco</i>	185	32	17,3%	29	15,7%	24	13,0%
<i>Alagoas</i>	102	7	6,9%	14	13,7%	15	14,7%
<i>Sergipe</i>	75	7	9,3%	19	25,3%	22	29,3%
<i>Bahia</i>	417	62	14,9%	99	23,7%	71	17,0%
Norte	449	59	13,1%	87	19,4%	68	15,1%
Sudeste	1668	1007	60,4%	209	12,5%	152	9,1%
Sul	1188	837	70,5%	183	15,4%	97	8,2%
Centro Oeste	466	158	33,9%	112	24,0%	78	16,7%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Elaboração: o autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 11.107/2005, denominada *Lei dos Consórcios Públicos*, por seu pioneirismo no que concerne ao federalismo cooperativo, trouxe consigo excelente oportunidade para que os entes federados possam atuar em conjunto, na busca de soluções compartilhadas, sobretudo pela possibilidade de alcance de maior efetividade na atuação associada, representada pela decorrente entrega de serviços com maior alcance social e de qualidade adequada à demanda da população envolvida.

Tome-se como exemplo a realidade de Municípios que possuem contingentes populacionais menores, receitas públicas mais modestas e suas necessidades de prestar serviços adequados especializados na área de saúde, para apenas alguns poucos habitantes. De um lado, considerando o Município isoladamente, tem-se que nem sempre há demanda suficiente por certos serviços/equipamentos e, de outro, a contratação de profissionais e aquisição ou aluguel de equipamentos podem ser significativamente dispendiosos. Vislumbra-se como possibilidade viável a atuação de forma conjunta mediante a formação de consórcio público entre entes federados, em face de se poder planejar a oferta de serviços e utilização de equipamentos para um grupo populacional maior, bem como pela possibilidade de se ratear os custos entre os consorciados.

Não buscar soluções compartilhadas mediante consórcios públicos pode significar a inviabilização da prestação dos serviços, em decorrência da indisponibilidade de recursos financeiros suficientes para se arcar com os custos de salários, de aquisição e manutenção de equipamentos. E a insistência na atuação isolada pode gerar ociosidade da estrutura preparada para prestar o serviço e o sucateamento dos equipamentos, por uso ocasional e irregular além de manutenção inadequada.

Objetivou-se apresentar um estudo a respeito do processo de estruturação dos consórcios públicos intermunicipais no Estado de Pernambuco à luz da legislação pátria, com ênfase nos aspectos de interesse da gestão pública, visando construir um diagnóstico sobre os consórcios públicos em Pernambuco e, a partir das constatações, suscitar propostas que possam contribuir com a disseminação da atuação consorciada efetiva, além de propor outros aspectos instigantes que mereçam atenção de pesquisadores interessados no tema.

Trilhou-se o caminho de se trazer: um aprofundamento de conceitos; uma apresentação do histórico do federalismo cooperativo no Brasil e da atuação associada na Itália, em Portugal e na Argentina; uma abordagem regional, considerando o consórcio público como instrumento

propulsor do desenvolvimento regional; uma apreciação acerca das inovações trazidas com a mencionada Lei nº 11.107/2005.

O trabalho iniciou com uma abordagem acerca do federalismo cooperativo a partir do histórico desde a Constituição de 1891, passando pelas Cartas Magnas que a sucederam, e de seus respectivos marcos relevantes, de forma a evidenciar a evolução das bases para atuação conjunta de seus entes federados. Teve prosseguimento com uma narrativa sobre a atuação associada e a previsão normativa para a formalização e funcionamento de consórcios públicos, resumindo a realidade existente na Itália, em Portugal e na Argentina. Foram trazidos alguns elementos peculiares a cada um desses países. No caso da Argentina, o foco trabalhado foi Buenos Aires, sua capital.

Abordaram-se aspectos atinentes à análise regional, utilizando-se como referência o Nordeste do Brasil, com objetivo de apresentar as bases conceituais da alternativa do consórcio como um instrumento adicional na busca do desenvolvimento para a região. Em seguida, apresentou-se a visão e as intenções inerentes à PNDR e os papéis destinados ao Estado, enquanto gestor, além de aspectos referentes à globalização e necessidade de inovação, e elementos que podem servir como norteadores do desenvolvimento regional. No capítulo 2 foi retratada essa temática, além de se ter dado ênfase à importância dos arranjos institucionais, considerando-se a proximidade geográfica, porém salientado-se que esta não é, por si só, condição suficiente para assegurar o sucesso no que se refere à geração do conhecimento e, conseqüentemente, à iniciativa de ações conjuntas, pois questões culturais dificultam ações no sentido de buscar sinergia, compartilhamento e interação no âmbito de uma determinada região.

Considerando-se novas teorias que tratam do crescimento e desenvolvimento, concebidas a partir dos anos 80, afirma-se que elas vêm sendo bastante úteis no que concerne à formulação de estratégias regionais de desenvolvimento. E uma dessas teorias, denominada NGE, busca obter explicações que deem conta de por que certas atividades produtivas tendem a se localizar em determinadas regiões ou cidades e, ainda, por que nelas se concentram, ao longo do tempo, formando os denominados *clusters*, ou aglomerações; e *core regions*, ou regiões-núcleos. Essa teoria prega que uma possibilidade para explicar essa concentração de atividades produtivas novas, ou incremento e reestruturação das já existentes, poderia decorrer de um conjunto de fatores, em associação à noção de competitividade sistêmica.

Para obtenção da referida competitividade sistêmica, conclui-se que seria necessário garantir a disponibilidade de um conjunto de atributos que possam fundamentar a eficiência e a produtividade. E ainda que seria essencial contar com infraestrutura adequada, no que

concerne a energia, abastecimento d'água, transportes, comunicação, segurança pública, saneamento básico, coleta e destinação do lixo, conservação do meio ambiente, controle da poluição do ar e das águas, preservação dos recursos naturais da flora, fauna e do solo, além da paisagem.

Percebe-se que a junção da participação social com a vontade política de cada um dos prefeitos em levar à frente a experiência de cooperação mútua entre as cidades torna-se condição necessária para que se alcance êxito na resolução de problemas identificados, considerando-se a mobilização social e a vontade política como peças chave para que a ação cooperada entre as diferentes cidades se concretize de fato.

Conforme teor do capítulo 1, menciona-se o fenômeno da “prefeiturização”, como decorrente do municipalismo de face autárquica, que considera a figura dos prefeitos “atores por excelência do jogo local e intergovernamental”. Dessa forma, cada um desses atores considera seu município uma unidade legítima e independente das demais, o que termina por dificultar a busca para equacionamento de problemas regionais comuns.

Aborda-se, ainda, a necessidade e sugere-se como **proposta** que, tanto o poder central quanto os governos subnacionais estejam preparados para construir bases político-institucionais que sustentem o processo de descentralização. Deve o governo central focar no repasse de funções e atuar como coordenador das ações mais gerais, buscando promover o equilíbrio entre as regiões, mediante a concessão de auxílio de natureza técnica e financeira aos níveis subnacionais e monitorando as políticas de abrangência nacional. **Propõe-se** também que os entes subnacionais, por sua vez, busquem o aperfeiçoamento de suas estruturas administrativas e seus mecanismos de responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade. Outro fator ressaltado neste trabalho é que o federalismo cooperativo está longe de lograr êxito por conta das diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades de ordem financeira, técnica e de gestão existentes.

Aspectos atinentes à análise regional foram trazidos, no capítulo 2, objetivando apresentar as bases conceituais da alternativa do consórcio público como um instrumento adicional na busca do desenvolvimento para a região Nordeste. Enfatizam-se, ainda, os papéis destinados ao Estado, enquanto gestor; aspectos referentes à globalização e necessidade de inovação; e elementos que podem servir como norteadores do desenvolvimento regional.

No capítulo 3, após uma apreciação quanto às formas de atuação associada que existiam antes da égide da Lei n. 11.107/2005, foi feito um aprofundamento acerca dos conceitos e peculiaridades contidas nas novas exigências introduzidas com a referida lei,

notadamente os documentos necessários para a constituição formal dos consórcios públicos: Protocolo de Intenções; Contrato de Consórcio; Contrato de Rateio; Contrato de Programa, com enfoque, também, para aspectos relevantes no que concerne à atividade de Controle, ressaltando-se as especificidades da conformação dos consórcios entre entes públicos – foram trazidos alguns elementos e se **propõe** que sejam observados nas peças orçamentárias dos entes envolvidos, de forma a atender às exigências da legislação – e foram tecidos comentários acerca da personalidade jurídica da qual se revestirá o consórcio público.

Propõe-se também que à iniciativa dos gestores interessados se somem: um bom planejamento; a elaboração de orçamentos correspondentes à realidade; a adequação aos ditames legais quando da feitura do protocolo de intenções, da escolha da natureza da personalidade jurídica do consórcio, da ratificação deste mediante lei, da elaboração do contrato de rateio e do contrato de programa, dentre outros.

Aplicou-se a pesquisa de campo, retratada no capítulo 4, mediante utilização de questionários, cujo objetivo foi traçar um diagnóstico a respeito das percepções de representantes municipais acerca da atuação compartilhada por intermédio de consórcios públicos, valorizando-se as exigências normativas contidas na Lei n. 11.107/2005. Para a sua realização foram aplicados questionários destinados a dois *grupos* de municípios. O *Grupo A*, composto por 13 Municípios que integram consórcios públicos, e o *Grupo B*, constituído por oito Municípios não vinculados a consórcios daquela espécie. As respostas foram analisadas e apresentados os resultados obtidos

Da pesquisa de campo conclui-se que, em que pese o arcabouço normativo mencionado, sobretudo as exigências da Lei n. 11.107/2005 e do Decreto Federal n. 6.017/2007, assim como o número expressivo de Municípios pernambucanos que constam como vinculados a algum consórcio público, tal forma de atuação compartilhada ainda não está devidamente disseminada, deparando-se os Municípios com problemas de natureza distintas tais como: dificuldades de coordenação, denunciadas pelo excessivo número de entes federados a alguns dos consórcios constantes no levantamento que serviu como base para a pesquisa, associadas à componente política e aumentadas pela dificuldade de harmonizar os interesses de tantos atores distintos; inobservância às normas mencionadas e aos aspectos formais de controle e contabilização; imprecisão na definição dos objetivos específicos pretendidos e, como consequência, dificuldade de verificar a efetividade da iniciativa de atuar em conjunto com outros entes; insuficiência de recursos financeiros, o que permite inferir sobre a não priorização da ação consorciada. Essas conclusões foram detalhadas na seção 4.1.4 deste trabalho.

O sucesso dos consórcios públicos tem relativa dependência do número de interessados, pois, normalmente, quanto maior o número de participantes – desde que não fique inviabilizada a sua devida coordenação e que os Municípios possuam identidade de problemas – maiores as possibilidades de auferirem receitas, menores os custos envolvidos por cidadão beneficiado e maiores as possibilidades de estender à população serviços de qualidade. Lograr êxito depende, sobretudo, do nível de organização desses consórcios, levando em conta todos os aspectos de gestão e exigências de ordem legal. **Propõe-se**, então, que a ação consorciada seja precedida de estudos que levem em consideração essas preocupações, quanto a um número razoável de Municípios e correspondente similaridade de problemas e expectativas. Conclui-se, a partir das respostas fornecidas pelos representantes dos Municípios que pretendem se consorciar no futuro, que preponderam as intenções para atuação conjunta nas áreas de *Saúde e Tratamento* e *Destinação de Resíduos Sólidos*.

Merece atenção especial o número excessivo de Municípios integrantes de alguns dos consórcios públicos apontados, fator que pode acentuar as dificuldades de coordenação e operacionalização, uma vez que uma quantidade muito elevada de atores tende a dificultar as deliberações, em face do número de envolvidos e a necessidade de homogeneizar interesses nem sempre coincidentes. Além disso, dificilmente um consórcio composto por 55 Municípios, conforme exemplo apresentado no capítulo 4, possui identidade de problemas e realidades semelhantes que venham a justificar a atuação consorciada para alcance de objetivos específicos.

Salienta-se também a constatação da imprecisão na definição do objeto da maioria dos consórcios detectados, uma vez que há grande incidência do termo *administração pública em geral*, como se tal definição de objeto fosse suficiente para definir os limites de atuação e a quais segmentos de prestação de serviços o consórcio deveria se destinar. A **proposição** aqui é que seja reforçada a atenção para com a definição precisa do objeto a ser perseguido pela entidade criada, de forma que seja respeitada a intenção que deu causa à formalização do consórcio.

Mostrou-se que, dentre os nove consórcios considerados no estudo, apenas três cumpriram com a obrigação constitucional de prestar contas anualmente junto ao Tribunal de Contas de Pernambuco. Omissão que sujeita os responsáveis, não cumpridores de tal dever, a imputação de multa de acordo com previsão legal.

Foi feita, também, uma análise com base em números fornecidos por pesquisas realizadas pelo IBGE, contemplando a evolução dos números de consórcios nas áreas de Saúde e de Educação, referentes aos anos de 2005 e 2009, cotejando-os com a evolução

referente à região Nordeste e ao Brasil, o que permite apontar que, em termos quantitativos, há uma participação aquém da representatividade relativa, na área de Saúde, quando se compara o número de Municípios existentes em Pernambuco com o País. E na área de Educação percebe-se uma involução relativa no percentual de Municípios consorciados no período compreendido entre os dois exercícios mencionados.

Como contribuição adicional às **propostas** formuladas, aqui já apresentadas, e fundamentadas ao longo deste trabalho, **sugere-se** que, mediante programas estruturados voltados para disseminar a importância de que os entes federados passem a efetivamente atuar mediante consórcios públicos, os Governos Federal e Estadual promovam seminários, treinamentos, cursos, oficinas para compartilhamento de boas práticas, instituição de prêmios e ofereçam maiores incentivos para a atuação consorciada, pois parece ser estratégico trabalhar na focalização de objetivos, na agregação e desenvolvimento da capacidade técnico-gestencial, na mobilização e compartilhamento de recursos dos entes federados consorciados e nas possibilidades de financiamento. Tudo isso em consonância com o Princípio da Eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, que se coaduna com as boas práticas de gestão.

Diante do exposto e considerando o fato de se tratar de um tema ainda incipiente, levando-se em conta o pequeno lapso temporal de apenas sete anos entre a aprovação da Lei n. 11.107/2005 e o momento atual, expressa-se o entendimento de que o presente trabalho representa uma contribuição para os gestores interessados e estudiosos da matéria – em face da necessidade de se trazer uma abordagem que insira a alternativa viável dos consórcios públicos – em suas perspectivas de Gestão e de Controle, a partir da sensibilização daqueles atores, considerando o estágio de desenvolvimento da região Nordeste.

Considerando que a definição de muitos dos objetos dos consórcios aqui tratados normalmente é vaga, traduzida pela expressão *administração pública em geral*, **sugere-se** que sejam realizados estudos complementares, visando confrontar as percepções acerca do alcance das finalidades pretendidas pela atuação consorciada dos representantes da administração pública municipal com outros atores representantes da sociedade civil.

Sugere-se, por fim, que sejam realizadas pesquisas que possam abordar, de forma aprofundada, a interferência de variáveis políticas e culturais que possam dificultar a ação consorciada e que sejam realizados estudos em consórcios públicos constituídos em outras unidades da Federação que possam servir como bons exemplos a serem disseminados.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Nordeste e Amazônia**: novos caminhos do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), 2005.

ARGENTINA. **Ley n. 13.580, de 29 de novembro de 2006**. Disponível em: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13580.html>>. Acesso em: 10 out. 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BATISTA, Sinoel et al. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos**. Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 2).

BNB, 2012. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Investir_no_Nordeste/Fatores_de_atratividade/gerados/fatores_de_atratividade.asp>. Acesso em: 03 set. 2012

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 abr. 2012.

_____. Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)**. 3. ed. Recife: SUDENE, 1978.

_____. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. 3. ed. Recife: SUDENE, 1978.

_____. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 09 abr. 2012.

_____. **Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 11 abr. 2012.

_____. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 06 fev. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria n. 72, de 01 de fevereiro de 2012.** Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_72_Consoorcios.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. **Portaria n. 860, de 12 de dezembro de 2005.** Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_860_2005.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Guia de consórcios públicos**. Caderno 1. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos Consórcios Públicos. Brasília, 2011. Disponível em: <http://projetoBrasilmunicipios.gov.br/sites/default/files/guia_vol1_0.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 245- 267.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, Municípios e ONGs. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia. **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro II (Org.). Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. p. 239-271.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008a.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008b.

FARIA, Edimur Ferreira de. Responsabilidade fiscal dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo horizonte: Fórum, 2008. p. 375-401.

GLÓRIA, Deborah Fialho Ribeiro. Consórcio Público e seu orçamento. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p 283-297.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. **A Macroeconomia do desenvolvimento nordestino**: 1960-1994. Prêmio Pernambucano de Economia Dirceu Pessoa. Recife, 1995.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo n. 267, de 28 de novembro de 2000**. Disponível em: <<http://gazzette.comune.jesi.an.it/2000/227/9.htm>>. Acesso em: 09 out. 2012.

JACOBI, Pedro. **Consórcio Quiriri**: programa intermunicipal de tratamento participativo de resíduos sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. 2004. Mimeo.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei n. 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 165-192.

MEC, 2012. PARECER CNE/CEB N. 16/99. Trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_parecer1699.pdf>. Acesso em: 03 set. 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OCAMPO, José Antonio. Globalização e desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia. **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro II (Org.). Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. p. 299-331.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009.

PERNAMBUCO. **Lei n. 14.725, de 14 de julho de 2012**. Altera a Lei n. 12.600, de 14 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/html/lei-org/lei14725.htm?&keepThis=true&TB_iframe=true&height=550&width=900%22>. Acesso em: 25 set. 2012.

PINTO, Élidea Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 315-338.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-57.

POLÍTICA Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/questao_regional.asp>. Acesso em: 10 de set. 2012.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/Constituicao_Portuguesa.htm>. Acesso em: 10 de out. 2012.

_____. **Lei n. 11, de 13 de maio de 2003**. Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos. Disponível em: <http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/LEI_011_2003.htm>. Acesso em: 10 de out. 2012.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 187-211.

SOUZA, Franderlan Ferreira de. Breves considerações acerca dos consórcios públicos instituídos pela Lei n. 11.107/2005: oportunidades e desafios deste instrumento de cooperação federativa. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67657>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 145-164.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A democratização do espaço público. In: IX Congresso Internacional del CLAD, 2004, Madrid. **Gestão pública ampliada**: cidadania e os novos espaços públicos no Brasil. Caracas: CLAD, 2004.

TREVAS, Vicente Y Plá. **A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/>>

cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009. 159 p.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA MUNICÍPIO QUE INTEGRA CONSÓRCIO PÚBLICO

Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MGP

Pesquisa do Trabalho de Conclusão do Curso

(Caso o Município integre mais de um Consórcio Público, solicitamos que seja preenchido um formulário deste para cada Consórcio).

Prefeitura: _____

Responsável pelas respostas: _____

Função exercida: _____

- 1) Qual o nome do Consórcio Público do qual o seu Município faz parte?

- 2) O Consórcio Público do qual o seu Município faz parte adéqua-se aos ditames da Lei n. 11.107/2005?

☐ Sim

☐ Não

- 3) O Consórcio Público do qual o seu Município faz parte possui:

(pode marcar mais de uma alternativa)

☐ Protocolo de Intenções.

- ☐ Protocolo de Intenções, porém com necessidade de adequação.
 - ☐ Contrato de Consórcio.
- ☐ Contrato de Consórcio, porém com necessidade de adequação.
 - ☐ Contrato de Rateio.
- ☐ Contrato de Rateio, porém com necessidade de adequação.
 - ☐ Contrato de Programa (caso se aplique).
- ☐ Contrato de Programa (caso se aplique), porém com necessidade de adequação.

4) O Consórcio Público do qual o seu Município faz parte possui como objeto/área de atuação?
(pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Destinação de resíduos sólidos
- ☐ Educação
- ☐ Habitação
- ☐ Meio ambiente
- ☐ Saúde
- ☐ Transportes
- ☐ Turismo
- ☐ Outro(s) _____

5) O Consórcio Público, do qual seu Município faz parte, tem conseguido alcançar os objetivos para os quais foi criado?
(marque apenas uma alternativa)

- ☐ Concordo plenamente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo plenamente

6) Em caso de ter respondido, na questão de n. “5”, a alguma alternativa diferente de “Concordo plenamente”, quais as razões que podem estar dificultando o alcance do(s) objetivo(s)?

(pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Dificuldades na sua operacionalização
- ☐ Falta de informações suficientes para a operacionalização
- ☐ Dificuldades de ordem política
- ☐ Não ter ainda iniciado suas operações
- ☐ Não haver conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de consórcios
- ☐ Dificuldades para atendimento aos ditames legais da Lei n. 11.107/2005 e ao Decreto n. 6.017/2007
- ☐ Falta de recursos suficientes para funcionamento
- ☐ Outra(s): _____

7) Nos exercícios de 2011 e 2012, o seu Município repassou recursos para o Consórcio Público?

[marque 1 (uma) alternativa para 2011 e 1 (uma) para 2012]

- ☐ Sim em 2011 – Valor total: R\$_____
- ☐ Não em 2011
- ☐ Sim em 2012 – Valor total: R\$_____
- ☐ Não em 2012

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA MUNICÍPIO QUE NÃO INTEGRA CONSÓRCIO PÚBLICO

Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MGP

Pesquisa do Trabalho de Conclusão do Curso

Prefeitura: _____

Responsável pelas respostas: _____

Função exercida: _____

- 1) Qual(is) a(s) razão(ões) que pode(m) ser apontada(s) como explicativas para que o Município ao qual o(a) senhor(a) está vinculado(a) não participe de Consórcio Público?
(pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Complexidade das exigências legais para formalização de Consórcio Público
- ☐ Dificuldade de ordem política para articulação com outros Municípios
- ☐ Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada
- ☐ Não há conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de Consórcio Público
- ☐ Outra(s): _____

- 2) O Município ao qual o senhor está vinculado já integrou algum Consórcio Público?

- ☐ Sim _____ (nome do Consórcio)
- ☐ Não

- 3) Em caso de ter respondido “sim” à questão de n. “2”, qual(is) a(s) razão(ões) que você aponta como explicativas para que o Município tenha deixado de participar do referido Consórcio Público?

(pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Complexidade das exigências legais para formalização de Consórcios Públicos
- ☐ Dificuldade de ordem política para articulação com outros Municípios
- ☐ Falta de informações suficientes acerca dos benefícios decorrentes da atuação consorciada
- ☐ Não haver conhecimento técnico adequado a respeito do modelo de Consórcio Público
- ☐ Outra(s): _____

- 4) O Município ao qual o senhor está vinculado tem intenção de integrar algum Consórcio Público?

- ☐ Sim _____(qual objeto/área de atuação)
_____(qual objeto/área de atuação)
- ☐ Não

ANEXO A - A Lei dos Consórcios Públicos como um Novo Instrumento de Fortalecimento da Federação Brasileira (artigo extraído da internet)

Intitulado: “A Lei dos Consórcios Públicos como um Novo Instrumento de Fortalecimento da Federação Brasileira”²⁹, de autoria do Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, Sr. Vicente Y Plá Trevas:

O caráter estratégico da organização federativa do Estado brasileiro para um país de dimensões continentais, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais e detentor de uma rica diversidade cultural e regional como o nosso, é o de constituir uma estrutura política e institucional de divisão territorial do poder, que permite a articulação entre esferas de governo autônomas para a realização de um empreendimento comum.

Assim, uma maior articulação e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas poderia fortalecer as três esferas de governo na realização de suas atribuições e viabilizar a consolidação do processo de descentralização de atribuições, garantindo desta forma, uma prestação de serviços públicos de qualidade para o conjunto da população brasileira. Além do mais, a criação de novos arranjos institucionais de articulação e pactuação entre os entes federados poderia pavimentar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento que possibilite uma inserção soberana do país no quadro do processo de globalização econômica que se consolida no cenário internacional.

O fortalecimento do federalismo brasileiro deu-se recentemente junto ao processo de redemocratização do país que foi em grande parte impulsionado pelos governos subnacionais. Neste sentido, a descentralização fiscal, administrativa e política do Brasil esteve intimamente associada ao processo de democratização do país. Além de consagrar o processo de descentralização político-administrativa, a Constituição de 1988 transforma a estrutura federativa do Estado brasileiro, instituindo a federação trina, com a elevação constitucional dos municípios à condição de entes federados. Finalmente, do ponto de vista da relação entre o poder público e a sociedade, a Constituição de 1988 coloca na agenda política os temas da participação cidadã e do controle social na elaboração e implementação de políticas públicas.

²⁹ Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67657>>. Acesso em: 03 nov. 2011

As tensões na dinâmica federativa provocadas pelas desigualdades regionais e sociais do País e pelas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, podem ser amenizadas por meio de uma maior articulação e cooperação entre os entes federados. Neste sentido, a Federação brasileira constitui um mecanismo mediador das profundas desigualdades socioeconômicas regionais e sociais características do país. O governo federal possui um papel importante na instituição de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da Nação. No entanto, a médio e longo prazo, a consolidação institucional da Federação Brasileira exige igualmente o fortalecimento institucional dos Municípios, dos Estados e Distrito Federal e do Governo Federal, sobretudo no que diz respeito à construção de uma certa autonomia financeira e capacidade administrativa dos entes federados.

O objetivo principal da iniciativa da Presidência da República de elaborar um projeto de Lei que cria o novo estatuto do Consórcio Público foi o de complementar o desenho federativo brasileiro e aprimorar a organização da federação trina instituída pela Constituição de 88. O consórcio público instrumentaliza e dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, abrindo a possibilidade de potencializar a intervenção do poder público e de otimizar e racionalizar a aplicação de recursos públicos na execução de atribuições que são compartilhadas pelas três esferas de governo, instituindo um arcabouço legal e institucional para a concretização do Federalismo Cooperativo no país, cujos princípios enunciados na própria constituição de 1988 careciam de regulamentação.

A Lei dos Consórcios Públicos consolida o quadro administrativo legal da cooperação federativa, que vem se intensificando a partir da década de 90 em algumas áreas setoriais de políticas públicas, no aspecto jurídico e institucional. O Consórcio Público poderá assumir a figura de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, isto é um tipo de Autarquia Interfederativa que integrará a administração indireta dos entes consorciados. A Lei prevê igualmente a possibilidade do Consórcio Público assumir uma figura de direito privado sem fins lucrativos, caso no qual a instância de cooperação intergovernamental tomará a forma de uma Associação Civil ou Empresa.

É importante ressaltar que o Consórcio Público constitui antes de tudo, um instrumento de cooperação federativa que possibilita uma maior articulação institucional no espaço sub-regional; horizontalmente entre municípios e verticalmente entre municípios e o governo estadual. Não se trata, portanto de fomentar a constituição de um quarto ente federativo intermediário entre os estados e municípios, mas de colocar a disposição dos entes federados um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e

cooperação intergovernamental. Assim, a Lei dos consórcios públicos respeita a autonomia e as competências de cada esfera de governo e reconhece ao mesmo tempo, a primazia da responsabilidade do governo estadual ante os municípios que compõe seu território, condicionando a participação do governo federal em um consórcio público, à presença prévia do governo estadual.

Por um lado, o consórcio público dá maior segurança jurídica aos entes consorciados porque fortalece o efeito de vinculação dos acordos de cooperação intergovernamental e aumenta a contratualização entre os entes consorciados, tanto no ato da formação, extinção do consórcio, ou retirada voluntária de um ente consorciado, como na formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas. Por outro, o consórcio público favorecerá uma maior institucionalização da cooperação entre entes federados por meio do cumprimento dos preceitos da administração pública e da gestão fiscal, de forma a facilitar a prestação de contas frente aos Tribunais de Conta e o Ministério Público e permitir a transferência de recursos fiscais e de financiamento intergovernamentais. Finalmente, a regulamentação do Consórcio público é suficientemente flexível para permitir o consorciamento em diversas escalas territoriais de atuação, e para diversas políticas públicas e objetivos compartilhados entre os entes consorciados.

É importante ressaltar que a instituição de um consórcio público exige todo um processo anterior de debate, articulação e negociação política, cujo resultado deve ser apreciado pelas respectivas casas legislativas. Trata-se em primeiro lugar de identificar o interesse comum dos entes que irão se consorciar e definir a forma em que este objetivo compartilhado poderá ser implementado e financiado. O Protocolo de Intenções constitui um ato de vontade política dos chefes de governo dos entes federados consorciados, que após ratificação mediante lei pelos respectivos órgãos legislativos converte-se no Contrato de Consórcio Público. Em razão do Contrato de Consórcio Público criar a personalidade jurídica da instância de cooperação intergovernamental, o Protocolo de Intenções deve ser bem elaborado de forma a conter o essencial das disposições de instituição da gestão consorciada, porque será difícil modificá-lo posteriormente.

O Contrato de Rateio é elaborado a cada ano para cobrir as despesas do consórcio e contratualizar as contribuições consorciais que serão contabilizadas nas contas de cada ente consorciado. Neste processo, o número de votos de cada ente consorciado no âmbito da Assembleia Geral pode ser relacionado a sua contribuição financeira nas disposições do Protocolo de Intenções. É importante ressaltar que o não cumprimento das obrigações

financeiras de um ente consorciado poderá mobilizar a Assembleia Geral e no caso extremo, instituir uma cobrança judicial.

A organização administrativa do consórcio público é regulamentada pelo seu Estatuto que é definido de comum acordo pelos entes consorciados no âmbito da Assembleia Geral, o que permite uma certa flexibilidade na sua organização. No entanto, o consórcio público deverá ser formado pelos entes consorciados no âmbito da Assembleia Geral, ter como representante legal o governante de um dos entes consorciados e prever uma transparência adequada aos sócios desta Associação Pública. Além do mais, a administração do consórcio público poderá contar com Conselhos setoriais que permitem a participação do setor privado e da sociedade civil na gestão consorciada.

A difusão deste novo instrumento de cooperação e gestão intergovernamental poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira. Destaca-se em particular o benefício que este instrumento poderia trazer aos pequenos municípios que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que poderão aprimorar sua capacidade técnica administrativa pela prática da gestão intergovernamental. A implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos. Está previsto além do mais, a possibilidade de compra compartilhada pelo Consórcio Público, o que alterou a Lei de Licitação para dar incentivos para a licitação compartilhada e consorciada.

Assim, a Lei dos Consórcios Públicos abre a oportunidade para os dirigentes do País construir um novo modelo de gestão pública, por meio da concertação de políticas federativas no espaço territorial, cuja responsabilidade deverá ser compartilhada pelas esferas de poder consorciadas. Trata-se, portanto, de um instrumento de reforma do Estado que irá fortalecer a Federação Brasileira em sua engenharia institucional, constituindo um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem a potencialidade de repactuar a federação em diversas escalas de atuação territorial e no âmbito de uma grande diversidade de políticas públicas setoriais.

ANEXO B - Trechos extraídos do texto *A democratização do espaço público*³⁰, apresentado em Congresso de Gestão Pública realizado em Madrid:

A construção de espaços públicos para alargar a participação social é uma questão fundamental para que a sociedade possa se apropriar do seu direito de interferir diretamente na definição das políticas públicas que afetam diretamente a vida cotidiana e maximizar o seu alcance.

Diversas formas de participação popular seguidas da abertura de canais decisórios que captam o desejo social tem surgido na realidade brasileira de duas formas: 1) forjados pela própria pressão da sociedade civil e de seus movimentos organizados; ou 2) por iniciativa de governantes que acreditam que é alargando a esfera pública e democratizando as relações entre o poder público e a sociedade que se conseguirá não apenas o desenvolvimento de políticas públicas de maior alcance, como também potencializar os espaços de expressão da cidadania.

As diversas experiências de orçamento participativo, os espaços criados nos fóruns de planejamento da cidade por meio da elaboração de seus planos diretores, além da atuação dos conselhos setoriais de gestão, quando autônomos, existentes em muitas áreas da administração pública local brasileira, têm representado espaços de ampliação da democracia e demonstrado a possibilidade da construção de uma cultura política democrática ao colocar as relações Estado-Sociedade Civil numa perspectiva de maior horizontalidade.

É nesse contexto de possibilidades de se alargar a democracia e ampliar os espaços de participação social que a cooperação entre os municípios por meio da alternativa de se consorciarem para resolver problemas comuns a eles ganha destaque...

Analisando os consórcios como uma alternativa de integração cujo território de atuação é construído pelos próprios atores sociais envolvidos, Cruz (2002) considera que: ‘São uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas’.

³⁰ TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A democratização do espaço público. In: IX Congreso Internacional del CLAD, 2004, Madrid. **Gestão pública ampliada: cidadania e os novos espaços públicos no Brasil**. Caracas: CLAD, 2004.