

OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E MODELOS DE CONSORCIAMENTO

Ângelo Marcos Queiróz Prates*

RESUMO

Os chamados Consórcios Intermunicipais passaram a se constituir a partir dos anos 80 como um importante instrumento de política pública para que os diferentes entes da federação pudessem dar respostas às demandas emanadas da sociedade no que tange ao desenvolvimento econômico, saúde, saneamento, educação, meio ambiente, entre outros. Esse movimento ficou caracterizado como sendo de “transferências de competências”, que acompanhado de uma transferência de receitas em proporção inferior às novas obrigações assumidas e a uma rígida política financeira capitaneada pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigou a que os entes municipais buscassem novas formas de atender satisfatoriamente seus compromissos, sobretudo, nas áreas de saúde e educação. Uma dessas formas se constitui nos chamados Consórcios Intermunicipais. O presente trabalho foca sua análise nos aspectos legais e modelos de Consórcios existentes no Brasil.

Palavras-chave: Consórcios Intermunicipais; Federalismo; Municípios.

ABSTRACT

The Intermunicipal Consortia began to form from the 80's as an important instrument of public policy for the different federal agencies could respond to the demands emanating from society when it comes to economic development, health, sanitation, education, environment, among others. This movement was characterized as a "transfer of skills", which accompanied by a transfer of revenues in proportion inferior to new obligations and strict financial policy captained by calling Fiscal Responsibility Law, which forced the municipal entities seek new ways of satisfactorily meet its commitments, particularly in the areas of health and education. One of those ways is if we called

* Professor Adjunto do Bacharelado em Planejamento Territorial vinculado ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC-UFABC. Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Email: angelo.prates@gmail.com

Intermunicipal Consortia. This paper focuses its analysis on the legal aspects and models of existing consortia in Brazil.

Keywords: Intermunicipal Consortia; Federalism; Municipalities.

INTRODUÇÃO

Podemos identificar inicialmente a partir das teorias de federalismo como os chamados Consórcios Intermunicipais se encontram em uma linha tênue entre o chamado federalismo competitivo e cooperativo, dependendo em última análise, o quanto seu sucesso está diretamente relacionado ao quanto podem ser cooperativas as ações entre os municípios envolvidos¹.

No campo da sustentabilidade financeira desses arranjos, como constataremos adiante, a profunda fragilidade financeira dos municípios brasileiros, sobretudo àqueles com população inferior aos 50 mil habitantes acaba por tornar os Consórcios Intermunicipais como uma das formas mais eficientes como forma de financiamento de políticas públicas locais.

Sendo assim, o propósito desse capítulo é o de apresentar as definições mais usadas na literatura acerca da formação dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, bem como formalizar no que se constituem essas Instituições e quais seus reais benefícios para os municípios que dele participam, assim como suas fragilidades e desafios, no âmbito de suas escalas de atuação e territorialidades.

Por fim, apresentamos uma breve caracterização do arcabouço legal vigente no Brasil acerca dos Consórcios Intermunicipais e profunda importância para o êxito dessas experiências de gestão compartilhada na oferta de bens públicos locais.

1. AS DEFINIÇÕES DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Inicialmente precisamos definir teoricamente no que se constituem os chamados Consórcios Intermunicipais (mas não somente). Fica assim a questão: afinal o que são esses arranjos?

Segundo Caldas (2007) haveria na literatura quatro definições básicas. A primeira onde os consórcios se constituíam em uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns. Uma segunda vertente que define os Consórcios Intermunicipais como sendo uma instituição que reunindo diversos municípios se

¹ Muito embora como já advertido anteriormente, que tais teorias, embora ajudem, não explicam necessariamente a inspiração dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, que não surgem como inspiração dessas teorias, mas sim, de uma especificidade local, que veremos estar fundada basicamente na frágil estrutura financeira dos municípios brasileiros.

propõe a realizar ações conjuntas com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes. Na terceira conceituação, os Consórcios Intermunicipais se definiriam por ser uma associação criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum e somente valeriam para acordos entre os mesmos entes de governo. E por fim, uma conceituação na qual os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entes, porém da mesma “espécie” com o objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando-se dos recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer.

Em que pese todas essas definições acima, o fato é que os Consórcios Intermunicipais se constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira e/ou de recursos humanos e materiais. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio.

Podemos ainda agrupar os Consórcios, mais particularmente os intermunicipais pelo seu grau de complexidade. Nesse sentido coloca Barros (1995,p. 51) que: “O conceito de complexidade refere-se aos consórcios intermunicipais que apresentam, de um lado, quantidade maior ou menor, ou nula, de projetos concluídos.”

Nesse sentido, a observação que se pode obter ao analisar a quantidade de Consórcios Intermunicipais, é que tais arranjos se concentram fundamentalmente nas áreas básicas e de baixa complexidade de coordenação. Nas palavras de Barros (1995, p. 51):

A inferência estatística é no sentido de que existe uma tendência inequívoca para a formação de consórcios intermunicipais com baixa e média complexidade, isto é, consórcios intermunicipais concentrados nas faixas de frequência de zero a um e de dois a quatro projetos. É pouco relevante a ocorrência de consórcios intermunicipais de grande complexidade, isto é, consórcios intermunicipais concentrados nas faixas de frequência de seis a sete projetos.

E segue ainda apontando Barros (1995, p.52) que:

A análise mais meticulosa permite constatar que os consórcios intermunicipais inativos têm como inserção territorial predominante a base territorial de raio de alcance regional propriamente dito, e são em maioria esmagadora de baixo e médio grau de diversificação de finalidades.

As experiências de consorciamento intermunicipal no Brasil, têm se concentrado fundamentalmente nas áreas de:

- A) Saúde: nesse segmento, onde a ocorrência de Consórcios Intermunicipais é mais intensa, a operação conjunta das redes de saúde é a mais comum. Destaca-se ainda que, a área de saúde se constitui como uma das mais onerosas aos municípios. Não teria sentido aos pequenos municípios oferecer todos os serviços de saúde necessários à sua população, até porque tais municípios não disporiam de capacidade financeira para realizar o volume de investimentos necessários para isso.
- B) Educação: nessa área a atuação dos Consórcios Intermunicipais é na constituição de redes de ensino que disponham de capacidade de atender a demanda assim como oferecer cursos técnicos que possibilitem uma maior empregabilidade de suas populações. Para isso, costumam cooperar na obtenção de recursos físicos e nos salários pagos os professores.
- C) Serviços Públicos: com relação à essas atividades, as de maior cooperação se concentram em políticas de lazer, esportes, assistência social, aparelhamento de Corpo de Bombeiros, etc.
- D) Obras públicas: nesse caso em muitos casos pode-se identificar que algumas obras são de interesse em mais de um município, isso ocorre, sobretudo em áreas conurbadas. Um exemplo pode ser a canalização de um rio, que passa por vários municípios, e que em momentos de fortes precipitações causam alagamentos em todos os municípios por onde passa, ou ainda o união para conservação de estradas vicinais, entre outros². Esse segmento costuma se apresentar como uma das modalidades onde as práticas de consorciamento mais ocorrem.
- E) Meio ambiente: nessa área têm surgido recentemente muitos consórcios com vistas à manutenção e recuperação de bacias hidrográficas. Nesse segmento destaca-se o

² Essa modalidade de consorciamento é muito encontrada, por exemplo, no estado de São Paulo, no âmbito do Programa Pró-Estradas, como veremos mais adiante nesse trabalho.

estado de São Paulo onde grande parcela dos municípios se encontra inseridos em algum Consórcio Intermunicipal ligado a área ambiental.

F) Desenvolvimento urbano e social: no campo do desenvolvimento urbano e social a prática de consorciamento pode se apresentar como uma política bastante eficaz para o desenvolvimento de uma dada região. Nesse sentido, destacam-se incentivos conjuntos para a atração de investimentos, programas de capacitação de mão-de-obra, entre outros³.

Para além das áreas acima citadas, podemos identificar uma série de outras áreas onde a prática do consorciamento se mostra de forma bastante exitosa tais como: Cultura, Trabalho, Desenvolvimento Urbano, Direitos da Criança e do Adolescente, Manejo de resíduos sólidos, Turismo, entre outros. Contudo podemos afirmar que, grande parte desse leque, se encontra enquadrado em alguma área citada acima, e que na ampla maioria dos casos, são restritos a políticas básicas de atendimento local, mas que em muitos casos possuem alcance regional⁴.

No que tange aos resultados atingidos pela maioria dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, Vaz (1997) aponta a existência de dois pontos positivos. A saber: 1º) O aumento da capacidade de realização (os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios); e 2º) A maior eficiência do uso dos recursos públicos (é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos).

O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados; a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um Consórcio Intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados, que não

³ O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é um dos maiores exemplos nesse tipo de consorciamento, iniciado como um programa visando a conservação das represas Bilings e Tamanduateí caminhou rapidamente para consórcio com vistas ao desenvolvimento local. Tal fato reside no profundo impacto que houve na região a partir dos anos 90 com a abertura comercial e posteriormente com a chamada “Guerra Fiscal”, que afetou profundamente a região, considerada um dos berços da industrialização brasileira. A Região conta hoje com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC onde são desenvolvidos inúmeros projetos com vistas incentivar o desenvolvimento local.

⁴ Nesse aspecto, destacam-se principalmente os hospitais regionais, que constituídos a partir da consolidação de Consórcios Intermunicipais, possuem alcance regional. Ou ainda, os aterros sanitários, que muitas vezes atendem a vários municípios de uma mesma região e que foram criados graças à consolidação de Consórcios Intermunicipais.

seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local); o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um Consórcio Intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais.

Assim, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e o aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos locais.

Para concluir essa breve caracterização dos Consórcios Intermunicipais, podemos identificar como apontam Hulst, R. e Montfort, A (2007) a existência de duas funções principais, quais sejam: funções operacionais e funções de coordenação.

Como funções operacionais, têm-se a produção conjunta de bens públicos, como ambulatorios médicos, escolas, processamento de resíduos sólidos, transportes, etc.

Já na função de coordenação, destaca-se basicamente à regulação da expansão urbana local, estabelecendo diretrizes de ocupação territorial, zoneamento para atividades comerciais, residenciais e de negócios, elaboração de planos regionais de desenvolvimento econômico, entre outros.

Devemos considerar que, sobretudo, antes do advento da legislação que regula os Consórcios Públicos no Brasil, diferentes formas de cooperação intermunicipal foram postas em prática por diversos municípios brasileiros. Evidentemente que com a Lei dos Consórcios Públicos, estimulou-se que muitos arranjos de cooperação intermunicipal se adequassem à nova legislação, porém sem essa obrigatoriedade⁵. O quadro abaixo ilustra esses diferentes arranjos de cooperação intermunicipal que existiram (e que ainda existem) no Brasil e no mundo. Vejamos

⁵ A legislação específica sobre Consórcios Públicos será apresentada mais a frente nesse capítulo.

Quadro 01: Diferentes formas de cooperação intermunicipal existentes no Brasil e no mundo.

	Definição	Financiamento	Formas	Características	Estrutura organizacional
Consórcio Intermunicipal - Pacto	Acordo firmado entre municípios	- Cada município disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros), conforme acordo entre as partes	- Pacto - Não é registrado em cartório	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras)	- Utiliza-se a estrutura organizacional de cada prefeitura
Consórcio Intermunicipal – Sociedade civil, sem fins lucrativos	Acordo firmado entre municípios	- Cota de contribuição de cada município - Essa cota é definida em estatuto - Podem receber recursos dos governos estaduais e federal - Podem receber doações e receber financiamentos	- Sociedade civil sem fins lucrativos - É registrado em cartório	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras)	- Conselho de prefeitos - Conselho fiscal - Secretaria executiva
Câmara Intermunicipal	Acordo firmado entre o poder público e entidades da sociedade civil	- Não há cota de contribuição financeira dos parceiros - Cada participante disponibiliza seus recursos (humanos materiais e financeiros)	- Pacto - Não é registrado em cartório	Pode congrega o poder público (de diferentes esferas de governo) e entidades da sociedade civil	- Não há uma estrutura organizacional - Podem existir grupos de trabalho
Rede	Acordo resultante de	- Não há cota de contribuição financeira dos	- Pacto - Não é registrado	Pode congrega o poder público (de diferentes	- Não há uma estrutura organizacional

	articulação entre poder público e privado, sem a criação de uma nova forma jurídica	parceiros - Cada participante disponibiliza seus recursos (humanos materiais e financeiros)	em cartório	esferas de governo), entidades da sociedade civil e pessoas físicas	- Podem existir grupos de trabalho para projetos específicos
Agência Intermunicipal	Acordo firmado entre o poder público e entidades da sociedade civil	- A cota de contribuição de cada membro é definida no estatuto - Pode haver cotas adicionais para projetos específicos - Podem receber recursos dos governos estaduais e federal - Podem receber doações e receber financiamentos	- Associação civil sem fins lucrativos - É registrada em cartório	Pode congrega o poder público e entidades da sociedade civil	- Assembléia geral dos associados - Conselho consultivo - Secretaria executiva - Comissão fiscalizadora - Grupos de trabalho para projetos específicos

Fonte: CRUZ, M. C. M. T. (2001) p. 37-42.

Como podemos observar pelo quadro acima, há diferentes formas possíveis de cooperação intermunicipal, porém independentemente de qual o formato, ambas trazem como foco central a idéia de “somatório” de forças (financeiras, materiais e humanas) para a realização de objetivos de interesse mútuo entre os diferentes entes cooperados.

Nesses diferentes arranjos institucionais, destacam-se as iniciativas de cooperação que não se dão apenas entre municípios, mas fundamentalmente entre municípios e atores da sociedade civil, principalmente sindicatos, de trabalhadores e patronal, além de associações comerciais, industriais, etc. São iniciativas inovadoras, na medida em que buscam soluções para problemas locais não apenas através da atuação do poder público, mas também em conjunto com os demais atores sociais⁶.

Os princípios norteadores dessas outras formas de cooperação intermunicipal⁷ se baseiam basicamente na cooperação, sem, contudo estabelecer regras rígidas quanto ao alcance das atividades. Em muitos casos, sobretudo nos que envolvem atores da sociedade civil, observa-se a realização de grupos de trabalho específicos para atuar em ações específicas, de interesse público e privado. Nesse caso, podemos destacar como exemplo, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC⁸, que em sua estrutura está considerada a Câmara Regional do Grande ABC⁹.

Como podemos observar, apesar das diferenças organizacionais dessas diferentes modalidades de cooperação intermunicipal, em todas elas o princípio de atuação é o mesmo, o da união de esforços, que acaba por gerar novas formas de governança territorial, mais particularmente nos espaços locais.

Um importante ponto a ser levantado de maneira mais pragmática são as questões referentes à formação e sustentabilidade desses arranjos institucionais. Nesse sentido, um trabalho interessante refere-se ao modelo desenvolvido por Teixeira (2007) que estuda essa questão a partir da teoria dos jogos e da teoria dos contratos¹⁰.

No que se refere ao modelo baseado na teoria dos jogos, parte-se do pressuposto da existência do comportamento free rider onde a possibilidade da “burla”

⁶ Um exemplo no Brasil dessa prática é o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

⁷ Considerando-se que o Consórcio Intermunicipal – Pacto, guarda muitas semelhanças em sua estrutura e organização, com a Lei dos Consórcios Públicos, reguladora dessas iniciativas no Brasil.

⁸ Esse consórcio vem se adequando à Lei dos Consórcios Públicos, sendo que todos os municípios já aprovaram a nova personalidade jurídica do consórcio.

⁹ Nesse órgão, cujas atividades envolvem o poder público dos municípios locais e a participação da sociedade civil, podem-se identificar diversos projetos de interesse comum, como por exemplo: no fortalecimento de arranjos produtivos locais, incubadoras de empresas e oferta de cursos técnicos profissionalizantes. Maiores informações podem ser obtidas diretamente nos sites desse Consórcio: www.consortioabc.org.br e www.agenciagabc.com.br.

¹⁰ Para maiores detalhes ver TEIXEIRA (2007). Seu trabalho se concentra basicamente no caso dos CIS.

ao consórcio se apresenta de maneira bastante concreta nas decisões políticas municipais¹¹.

Teixeira (2007) analisa dois modelos distintos, o primeiro considera que o mecanismo eficaz para se evitar a burla consistiria na suspensão do atendimento da população do município em débito com o consórcio (muito embora tal prática possa ferir o princípio do Sistema Único de Saúde, no qual o atendimento universal é assegurado a todos os cidadãos brasileiros); e o segundo modelo que pressupõe a impossibilidade de punição ao município inadimplente que acabaria por gerar um forte incentivo à burla. Nas palavras de Teixeira (2007, p.71/72):

No modelo com punição, os benefícios da produção conjunta garantem a formação e a manutenção do consórcio. O mecanismo de punição impõe uma restrição forte à saída dos municípios, sugerindo que a insatisfação da população devido à perda dos serviços pode ser muito maior do que os possíveis ganhos advindos do maior gasto com outras ações. Quando não são aplicadas penalidades ao município que abandona o consórcio, o município somente proporá a formação do consórcio em situações bem específicas, nas quais o ganho resultante de investimentos iniciais na associação é suficientemente elevado para compensar o comportamento free rider de um dos municípios.

Como podemos observar, os modelos desenvolvidos a partir da teoria dos jogos apontam que a formação dos Consórcios Intermunicipais (no caso em questão, os de saúde), assim como sua sustentabilidade financeira e política ao longo do tempo estão intimamente relacionados aos possíveis mecanismos de punição, e de que os ganhos oriundos do consorciamento superem eventuais perdas político-financeiras dos municípios envolvidos.

A não existência de punição, em muitos casos pode até mesmo inviabilizar a formação do consórcio, uma vez que os ganhos – sendo não muito relevantes – incentivariam o comportamento free rider¹².

¹¹ Em seu estudo TEIXEIRA (2007) parte do pressuposto de que o objetivo dos políticos municipais (o prefeito, em particular) seria a sobrevivência político-eleitoral.

¹² Para garantir a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais a Lei dos Consórcios estabeleceu mecanismos de punição aos municípios inadimplentes. Nesse aspecto destacam-se a obrigatoriedade do município participante estabelecer em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais os recursos destinados ao consórcio de que faz parte.

Já em seu estudo a partir da teoria dos contratos, Teixeira (2007) aponta que os mecanismos mais eficazes para garantir a constituição e eficiência político-financeira dessas associações, passa pela maior interferência dos governos central e estaduais na regulação e transferência de recursos diretos aos consórcios. Nesse sentido coloca Teixeira (2007, p.92) que:

(...) transferências diretas aos municípios podem resolver os problemas de incentivos dos CIS, garantindo, com isso, a sua sustentabilidade. Trata-se, porém, de um mecanismo potencialmente oneroso ao setor público. Uma abordagem mais cuidadosa revelou que, de fato, o Estado pode atingir objetivo semelhante sem custos financeiros, assumindo seu papel de regulador do federalismo, desde que os ganhos decorrentes do consorciamento sejam suficientemente elevados. Nesse caso, os municípios assinam, voluntariamente, contratos de *commitment*¹³ que autorizam o governo hierarquicamente superior a reter fundos que seriam direcionados ao município e a transferi-los diretamente ao consórcio, caso algum município se torne inadimplente.

Logo, a existência de um instrumento legal capaz de punir os consórcios inadimplentes se apresenta como de fundamental importância para a sustentabilidade dos Consórcios Intermunicipais. No caso brasileiro esse instrumento é a Lei dos Consórcios (e sua posterior regulamentação) que vemos adiante nesse trabalho¹⁴.

Evidentemente que, embora haja um instituto legal que aponte obrigações aos municípios participantes de um consórcio, ainda assim, o comportamento *free rider* pode se manifestar em momentos posteriores à criação da associação.

Uma alternativa apontada por alguns estudiosos do tema caminha na direção de uma maior intervenção dos governos hierarquicamente superiores, no sentido não somente legalista, mas fundamentalmente como financiador do consórcio, financiando e adquirindo máquinas e equipamentos, que possam ser utilizados pelos consórcios

¹³ Por contratos de *commitment* entenda-se contratos de compromisso.

¹⁴ Na Lei dos Consórcios está previsto o Contrato de Rateio onde os municípios participantes do consórcio se obrigam com uma cota de contribuição, garantindo assim um fluxo financeiro contínuo para que o consórcio possa exercer suas funções.

estimulando os municípios a não burlarem a associação, ou seja, tornando os incentivos aos consórcios superiores à uma ação tomada isoladamente por cada ente municipal¹⁵.

Antes de tudo, é preciso reconhecer que o Brasil se constitui em uma República Federativa. Esse fato se torna de suma importância, na medida em que estudamos as diferentes inter-relações que possam existir entre diferentes níveis de governo¹⁶.

Em uma República Federativa, uma das questões mais centrais e de grande controvérsia se assenta sobre o grau de autonomia dos entes federados, estados e municípios, que se reflete basicamente no poder de formulação, gerência e execução, de políticas públicas locais.

Esse debate sobre as esferas de competências, parte da primazia de que nenhum ente federado deve ou pode invadir a esfera de outro ente federado, sobretudo tratando-se das relações federativas da União e dos estados para com os entes municipais. Nesse sentido coloca Ribeiro (2007, p.09) que:

Essa preocupação, de preservação da autonomia, especialmente da municipal, se explica pelo fato de que, ao longo da história do Brasil, por diversas vezes se sofreu processos de centralização política, de índole ditatorial, em que se diminuiu, ou mesmo se suprimiu, a autonomia dos entes locais. A luta pela preservação da autonomia local é, assim, a luta em defesa da democracia, da defesa do governo mais perto do povo.

Da mesma forma, outra grande questão de amplo debate no federalismo brasileiro refere-se à distribuição dos recursos entre os entes federados e a União. Nesse debate, a grande preocupação é com a crescente centralização dos recursos na União, ao mesmo tempo em que aos demais entes, sobretudo, aos entes municipais, são repassados cada vez mais obrigações de políticas públicas, sobretudo nas áreas da saúde, educação e saneamento, ou seja, o federalismo brasileiro em muitos momentos é refém da

¹⁵ Nesse sentido como veremos adiante nesse trabalho, no campo da saúde já há mecanismos de financiamento do governo central favorecendo aos consórcios. Da mesma forma, a nova lei dos resíduos sólidos incentivará a que os municípios se consorciem para a obtenção de recursos nessa área.

¹⁶ O que podemos apontar como diferença seria basicamente a existência de Estados mais centralizados, majoritariamente formados por países de pequena extensão territorial, e àqueles Estados cuja autonomia das esferas subnacionais, estados e municípios são mais amplas do àquelas existentes em uma república federativa.

armadilha de se descentralizar determinadas políticas públicas ao mesmo tempo em que aprofunda um cenário de dependência financeira cada vez maior aos entes subnacionais.

Temos assim, portanto, desenhado o quadro do federalismo fiscal brasileiro (repartição dos recursos) e por outro lado da defesa da autonomia federativa. Contudo, outro aspecto de ampla importância e “pano de fundo” desse trabalho que consiste no tema da cooperação e coordenação federativas, em que são tratadas não somente as autonomias em si, mas a forma como tais autonomias podem se relacionar.

A discussão sobre cooperação federativa ganha cada vez maior relevância na medida em que as políticas públicas modernas ampliam seus graus de complexidade, seja na elaboração, execução e/ou gerenciamento dessas políticas. Assim como já é bastante conhecido, a extrema vulnerabilidade financeira e técnica a que os entes municipais estão expostos comprometendo em muitos aspectos políticas locais de saúde e educação, fundamentalmente.

É igualmente importante salientar que uma cooperação federativa sólida se estabelece apenas na ocorrência de um marco legal pactuado e robusto, o que a Constituição Brasileira estabelece, ainda que com alguns problemas, referentes basicamente à repartição de recursos e descentralização de políticas.

Em uma federação, somada às especificidades do Brasil, no que se refere ao número e tamanho dos municípios, como veremos adiante, a idéia da centralização dos recursos e execução de políticas é altamente prejudicial, uma vez que o ente local é certamente o mais habilitado para execução e acompanhamento de políticas públicas, bem como a ocorrência de estruturas administrativas paralelas pode ser antieconômica. Nesse aspecto coloca Ribeiro (2007, p. 10) que:

(...) evidente que a primazia na execução das políticas públicas é do município, mesmo quando o financiamento, ou disciplina, dessas políticas pertence a outros entes da Federação. Deriva disso que a cooperação não é um favor que o estado e a União fazem aos municípios, mas sim o cumprimento de um dever, do dever de a União e o estado arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas.

Havia no caso brasileiro uma profunda falta de instrumentos legais devidamente orquestrados a fim de promover instrumentos de cooperação eficientes. Como veremos a seguir, a Lei dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107 de 06/04/2005, e

sua posterior regulamentação feita pelo Decreto nº 6.017 de 17/01/2007, possibilitou – se não em toda a sua amplitude – pelo menos em parte, que os entes subnacionais, mais particularmente os entes municipais, conseguissem maior segurança jurídica para suas iniciativas de cooperação.

Concluindo, o debate acerca da definição dos chamados Consórcios Intermunicipais, é necessário destacarmos que essa prática está circunscrita à chamada cooperação horizontal, em contraste à chamada cooperação vertical.

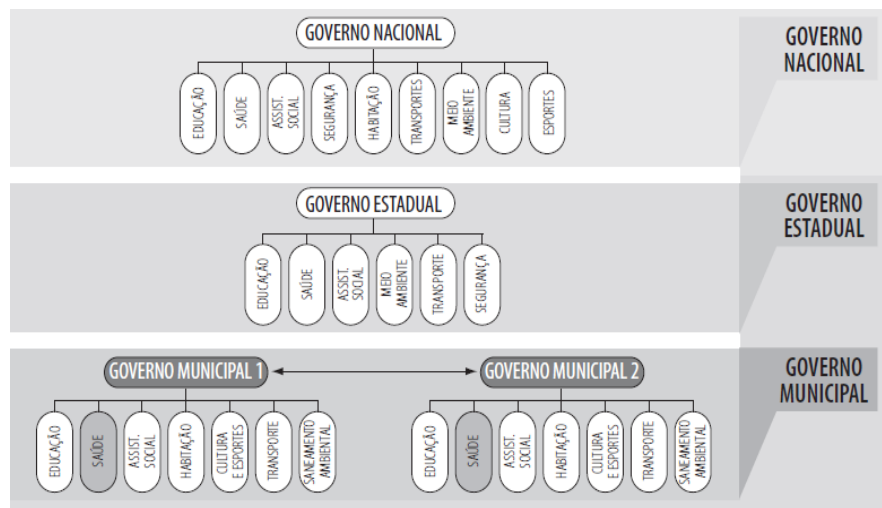
Segundo Cruz, Araújo e Batista (2010), é possível identificar entre a cooperação vertical e horizontal basicamente quatro "tipos" de cooperação, que seriam: 1º) cooperação horizontal intragovernamental; 2º) cooperação horizontal intermunicipal; 3º) cooperação horizontal interestadual; e 4º) cooperação vertical intragovernamental.

No escopo da cooperação horizontal, ou seja, entre entes de mesmo nível hierárquico, entenda-se a cooperação intragovernamental como o compartilhamento de ações e soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera do governo. Já a cooperação intergovernamental envolve o compartilhamento de ações e soma de esforços entre entes de uma mesma esfera de governo. Nesse caso em particular encontram-se os Consórcios Intermunicipais, bem como os interestaduais e os inter nações, inclusive.

Como intermunicipais, e já exposto acima, caracteriza-se pelo compartilhamento de ações e recursos entre dois ou mais municípios. O mesmo processo ocorre com a cooperação interestadual, caracterizada pelo compartilhamento de ações e recursos entre dois ou mais estados e/ou o Distrito Federal. Por último, a cooperação inter nações compreende o compartilhamento de ações e recursos entre duas ou mais nações.

Esquemáticamente podemos definir a cooperação horizontal intermunicipal, objeto de interesse nesse trabalho da forma como segue abaixo. No caso trata-se de um exemplo que envolveria o setor da saúde. Vejamos.

Figura 01: Cooperação Horizontal Intermunicipal.



Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 115).

Já no que se referiria à cooperação vertical, a possibilidade pode ser intra e intergovernamental. No caso, da cooperação vertical intergovernamental, há o compartilhamento de ações e recursos de uma determinada política pública entre as diversas esferas de governo, como por exemplo o programa Saúde da Família (PFS). Vejamos a figura abaixo.

Figura 02: Cooperação Vertical Intergovernamental.

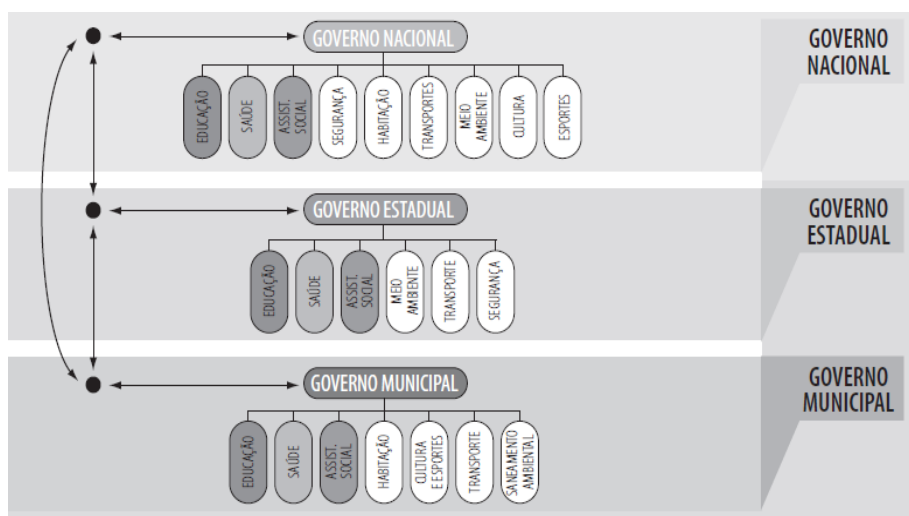


Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 116).

Por fim, na cooperação intragovernamental, há o compartilhamento de ações e recursos de mais de uma política pública, o exemplo maior seria o Programa Bolsa Família (PBF), pois envolve as áreas da educação, saúde, assistência social, e segurança

alimentar (por condicionalidades). Nesse programa, a gestão é descentralizada, por meio de esforços de todos os entes governamentais. Vejamos a figura abaixo.

Figura 03: Cooperação Vertical Intragovernamental.



Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 117).

Assim, a definição dos chamados Consórcios Intermunicipais, apesar das diferentes formas de atuação conjunta que os municípios podem colocar em prática, caracterizam-se de forma geral pela concepção do compartilhamento de ações e recursos com vistas à um objetivo comum, definido pelos municípios envolvidos no consórcio.

2. O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO PARA OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Como amplamente conhecido, a federação brasileira sempre padeceu em seu ordenamento jurídico de instrumentos eficazes que pudessem incentivar e consolidar experiências de gestão compartilhada de serviços públicos. Ao longo do processo histórico brasileiro a idéia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios, necessitava-se da aprovação dos governos estaduais, e se, entre estados, necessitava-se da aprovação da União.

Já com a Constituição Federal de 1937, prevêem-se os Consórcios Públicos como pessoas jurídicas de direito público. Em 1946 com a quarta Constituição Federal, procura-se resgatar a idéia de autonomia federativa. Esse quadro permanecerá até o

golpe militar em 1964, com o retorno da centralização de recursos e a supressão das ideias democráticas.

Nesse momento, a nova Constituição Federal de 1967 coloca os Consórcios Públicos como meros pactos de colaboração. Será somente com a Constituição Federal de 1988, que os municípios e o Distrito Federal serão reconhecidos como entes federativos, e que, com uma política visando à melhor repartição dos recursos (e junto com ela a transferências de competências), é que a idéia do consorciamento ganhará força novamente.

Será na Constituição Federal de 1988, que se estabelece o que se convencionou a chamar de “Federação Trina”, com a emergência de três níveis de entes públicos: a União, os Estados e os Municípios. Esse fato acarretou uma maior complexidade no que tange as relações federativas brasileiras.

Nesse sentido, podemos identificar diferentes formas de se estabelecer os Consórcios, particularmente os Intermunicipais desde a Constituição de 1988. Contudo, podemos agrupar em cinco os arranjos de gestão compartilhada, que seriam: o Consórcio na forma de Pacto, na forma de Sociedade Civil sem fins lucrativos, Câmara Intermunicipal, Rede, e por fim as Agências Intermunicipais, com cada um desses formatos possuindo suas especificidades¹⁷.

Entretanto a partir de 1998 a Constituição Brasileira normatiza a forma de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos. O caminho para essa conquista dos entes federados em suas diferentes esferas de poder se inicia com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o art. 241 e permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Segundo a Emenda Constitucional nº 19 de 04/06/1998 o artigo 241 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

Art. 24. 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.

¹⁷ Para maiores detalhes ver o artigo de CRUZ, M. C. M. T. (2001) p. 37-42.

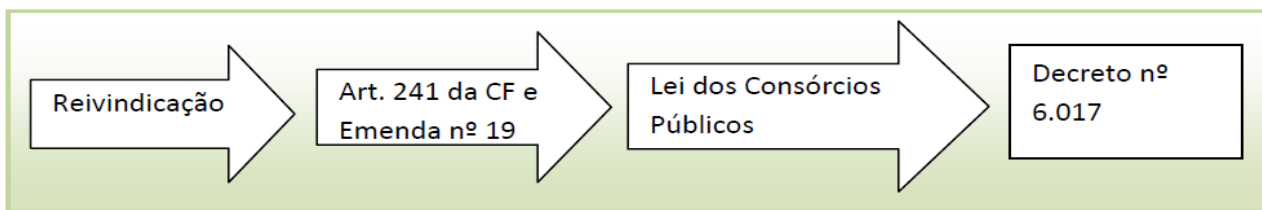
Podemos apontar que as mudanças fundamentais possibilitadas pela Emenda Constitucional nº 19, se concentram particularmente na necessidade que quaisquer convênios de cooperação seja disciplinados por lei dos entes cooperados; os consórcios públicos passam a se configurar como pessoas jurídicas e que passam a integrar a Administração Pública; os consórcios públicos podem ser constituídos em arranjos horizontais e verticais; e tanto os consórcios públicos com os contratos de cooperação podem autorizar a gestão associada de serviços públicos.

Essa alteração, contudo, não implicou de imediato uma segurança jurídica capaz de incentivar a consolidação de experiências de gestão consorciada de serviços. Foi necessária a Lei dos Consórcios nº 11.107, que após debates no âmbito do Congresso Nacional foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Aqui divido o parágrafo, dando sequencia abaixo. Coloco a citação abaixo como tal e não mais no texto como estava anteriormente.

Essa legislação definiu normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Como aponta Graça Souto (2007, p.01) :

Tais consórcios poderão ser constituídos, quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta, ou descentralizada, das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da Federação e a elas vinculadas, por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei.

Esquemáticamente poderíamos colocar que:



A principal característica dos Consórcios Intermunicipais ou não, é que a integração ou saída de um arranjo dessa natureza é sempre voluntária. Logo, será sempre a vontade de cada ente federativo que definirá a concretização de um consórcio público.

Um ponto importante a ser destacado é que a legislação sobre os consórcios públicos em nada afetam os arranjos institucionais já compactuados entre municípios antes da entrada em vigor da Lei dos Consórcios Públicos, sendo essa lei somente mais um instrumento para o incentivo na gestão consorciada de políticas públicas.

O princípio da subsidiariedade se constituiu na pedra referencial básica na elaboração da Lei dos Consórcios Públicos. Segundo esse princípio, um ente federado não deveria executar políticas públicas que podem ser mais bem executadas e geridas por entes federados inferiores. Dito de outra forma, não deveria a União interferir em políticas melhor executadas pelos estados, assim como esses não deveriam interferir em ações mais bem geridas pelos entes municipais.

Entretanto, reconhecendo as limitações orçamentárias e técnicas entre os diferentes entes federados, junto ao princípio da subsidiariedade, deve-se articular o princípio da cooperação, que pode ser horizontal ou vertical, como já apontado anteriormente. Dessa forma, políticas públicas locais implementadas pelo estado ou União deve ser considerado como último recurso.

Em resumo, a Lei dos Consórcios Públicos e sua posterior regulamentação não foram per si responsáveis pela criação legal do instituto dos Consórcios Públicos ou gestão associada de serviços públicos, tais práticas já eram previstas na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº19 de 1998, como coloca Ribeiro (2007, p.21):

O papel que desempenham é de apenas adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, eliminando dificuldades que impedião que os consórcios públicos e a gestão associada fossem celebradas com segurança jurídica.

A Lei dos Consórcios Públicos estipula atualmente a existência de três modalidades distintas de consórcios, quais sejam: consórcios administrativos, consórcios públicos de direito privado, e os consórcios públicos de direito público.

Os consórcios administrativos são àqueles constituídos basicamente antes do advento da Lei dos Consórcios Públicos. Tratam-se basicamente de pactos de colaboração, sem personalidade jurídica, e regida pelo direito privado. Sua conversão para consórcios públicos é de suma importância uma vez que não podem celebrar

convênios com a União (estabelecido pelo art. 39 do Decreto nº 6.017/2007), como consórcios administrativos somente.

Já os consórcios públicos de direito privado, se constituem como pessoas jurídicas, formadas por entes federativos, mas sob personificação do direito privado. Podem se constituir como associação ou fundação. Embora regidas pelo direito privado, algumas de suas ações devem estar sob vigilância do direito público, como no que se refere à contratação de pessoal, obtenção de receitas e execução de despesas¹⁸.

Esses consórcios são impedidos de executar políticas possíveis no caso dos consórcios de direito público, uma vez que estariam em posição de igualdade aos demais particulares na sociedade. Por fim, é preciso salientar que da mesma forma que no caso dos consórcios administrativos não podem celebrar convênios com a União (estabelecido pelo art. 39 do Decreto nº 6.017/2007), estimulando assim que todos os consórcios sejam de direito público.

Por fim, os consórcios públicos de direito privado são considerados como sendo associações públicas, definidas como autarquias, segundo a Lei dos Consórcios Públicos. Sua finalidade fundamental seria o de oferecer bens e/ou serviços públicos de interesse comum, ou ainda viabilizar a cooperação entre entes subnacionais com a União. São ainda considerados entes da administração indireta, integrando-se a todos os entes participantes do consórcio público.

Os Consórcios Públicos podem ser integrados por qualquer ente federado, sendo considerado um importante instrumento para a cooperação federativa, horizontal ou vertical.

2.1. O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007

O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que normatiza a constituição dos Consórcios Públicos no Brasil, têm como objetivo maior o de fortalecer o federalismo cooperativo, estimulando as articulações entre as três esferas de governo.

Nessa seção nosso propósito é de apresentar em linhas gerais os pontos fundamentais constituintes desse decreto.

Esse Decreto estabelece em seu artigo 2º que:

¹⁸ Devem possuir orçamento estruturado em dotações, realizar empenho e liquidação da despesa, prestar contas ao Tribunal de Contas. RIBEIRO (2007).

Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

O Ato de formação de um Consórcio Público Intermunicipal implica a necessidade de uma definição clara de interesses do Consórcio, uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e fundamentalmente tais acordos de cooperação devem necessariamente ser aprovados pelas assembleias legislativas de todos os entes consorciados.

Para que o Consórcio Público Intermunicipal possa ser efetivado, são necessárias algumas etapas estabelecidas pela legislação acima citada. Nesse sentido é necessário:

1º) Estabelecimento de um Protocolo de Intenções: trata-se do documento inicial mais importante, deverá ser assinado pelo representante do Poder Executivo de todos os entes consorciados e publicado;

2º) A Ratificação do Protocolo de Intenções: deve ser efetuado por meio de lei e aprovado pelas assembleias legislativas de todos os entes pertencentes ao consórcio. Realizada essa primeira etapa têm-se o chamado Contrato de Constituição do Consórcio Público. Um ponto importante a ser destacado é que caso previsto, o consórcio público pode ser constituído ainda que não conte com a assinatura de todos os municípios participantes da iniciativa, ou seja, se o protocolo de intenções foi assinado por seis municípios pode-se prever que o consórcio entre em funcionamento com apenas a ratificação de três municípios, esse fato é relevante ao permitir que o consórcio entre em funcionamento não prejudicando quaisquer município integrante.

3º) Estabelecimento de Estatutos e Regimento Interno: nesse parte convoca-se uma assembleia geral para fundação do Consórcio Público, definem-se os Estatutos e se realiza a primeira eleição para a composição da direção do Consórcio;

4º) Contrato de Rateio: nesse documento se estabelece as responsabilidades econômico-financeiras de cada ente consorciado;

5º) Contrato de Programa: estabelece-se para disciplinar a prestação dos serviços/bens estabelecidos como objetivo fim do consórcio público.

Com relação à gestão financeira do Consórcio Público Intermunicipal, mais particularmente no que se refere às receitas para a constituição de um fundo, que possibilitará a que o consórcio efetue sua missão, os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do Contrato de Rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados como da União (Fundo Nacional de Saúde, Educação, etc.).

De qualquer maneira, o Consórcio deve constituir um orçamento anual e aprovado em assembléia geral, podendo haver inclusive um plano de ação para investimentos.

Outro ponto a ser destacado, se refere ao maior controle dos recursos públicos, uma vez que os consórcios são fiscalizados por Tribunais de Contas, bem como estabelece normas para saída/exclusão de um ente pertencente ao consórcio, e fundamentalmente proporciona maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada.

Já no que se refere à contratação de pessoal pelo consórcio público, deve-se seguir o regime estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Apenas no quadro de pessoal próprio poderá haver emprego público proveniente de comissão (nomeação pelo presidente do consórcio) ou provimento mediante concurso público, e nenhum terá direito à estabilidade¹⁹.

Alternativa muito comum usada pelos consórcios, consiste nos entes envolvidos cederem servidores aos consórcios, essa situação é bastante usada, sobretudo no caso de serviços na área da saúde.

No que tange à extinção do Consórcio Público, o Decreto Federal nº 6.017 estabelece em seu capítulo quinto, artigo 29 que: “A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”. E ainda que: “Em caso de extinção: I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão

¹⁹ Esse ponto é fundamental na medida em que pode haver a extinção do consórcio a qualquer tempo. Logo, na ocorrência de servidores estáveis, para onde esses servidores seriam alocados no caso de uma dissolução do consórcio? Assim a solução por vínculos e não estabilidade garante igualmente a extinção dos cargos existentes.

atribuídos aos titulares dos respectivos serviços; II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantidos o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio”.

O importante a salientar é que, nenhum ente consorciado pode ser obrigado a se manter em um consórcio público. Entretanto, havendo a retirada de participação do Consórcio, o ente antes consorciado continua responsável pelas obrigações assumidas pelo consórcio quando ainda de sua participação.

3. A GESTÃO COOPERADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Outra forma de cooperação assumida pela legislação brasileira, para além dos consórcios públicos, são as práticas de gestão associada de serviços públicos. Como vimos acima o art. 241 da Constituição prevê essa modalidade de cooperação entre entes federativos. Logo, os entes federativos, possuem em suas mãos dois instrumentos possíveis de execução de políticas públicas, ou os consórcios ou os contratos de gestão consorciada (os chamados Consórcios Administrativos).

Nessa modalidade de gestão, realizada por convênio é que não se gera pessoa jurídica, o que torna a gestão muito mais engessada comparativamente a um consórcio público. Como aponta Ribeiro (2007 p. 33/34):

A principal diferença é que, como muitas funções estatais não podem ser delegadas ou transferidas para fora da Administração do seu titular. Não se admite que um ente federativo, por meio de convênio de cooperação, ‘venda’, ou ‘transfira’ ou permita que outro ‘exerça a titularidade’ de serviços públicos que lhe compete prover, pois não se admite que um ente federativo diminua responsabilidades que a Constituição lhe outorgou.

Assim, diferentemente dos Consórcios Públicos, os Convênios de Cooperação não possuem um órgão ao qual os entes conveniados possam transferir

competências, isto é, nos consórcios públicos todos os poderes de planejamento, execução e fiscalização dos serviços públicos podem ser realizados pelo consórcio.

De qualquer modo, seja o consórcio público ou convênio de cooperação, os serviços públicos prestados devem possuir um contrato de programa, já previsto pela Lei dos Consórcios Públicos em seu art. 13. Posteriormente esse artigo foi regulamentado pelo Decreto 6.017/2007 que em seu art. 33. Está na Lei dos Consórcios Públicos que:

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.

Para concluir, os entes federativos para promoverem a gestão associada de serviços públicos o fazem via um programa de trabalho capitaneado por um contrato, podendo ser executado por qualquer empresa, fundação ou autarquia da administração indireta de qualquer ente cooperado ou associado.

Dessa forma, não é mais permitido a um ente federativo, como o estado, por exemplo, que celebrava sem licitação um contrato junto a um município para cuidar do saneamento básico, oferta de água potável, através de sua empresa estadual de saneamento²⁰.

Pela nova legislação, o uso de contrato de concessão para a prestação de serviços públicos via cooperação federativa está proibida, e pode ser utilizado apenas mediante licitação²¹.

Para finalizar, o contrato de programa recebeu um tratamento diferenciado pela Lei dos Consórcios Públicos que prevê entre outras: que sua celebração possa dispensar licitação; exigência de transparência da gestão econômica e financeira dos

²⁰ Nessa situação podem-se encontrar diversos casos no estado de São Paulo, onde a Sabesp – Companhia de Abastecimento e Saneamento Básico do estado de São Paulo celebrava vários contratos sem licitação com municípios paulistas.

²¹ A não observância dessa nova regra pode acarretar ao responsável improbidade administrativa, como crime contra a Lei de Licitações, com as penas previstas na lei.

serviços em relação a cada um de seus cooperados; a manutenção do contrato, mesmo com a extinção do consórcio público; proibição de o contratado regular e fiscalizar os serviços que ele mesmo presta; e a extinção automática de contrato caso o contratado deixe de integrar a administração indireta do ente federativo que presta a cooperação.

Em resumo podemos organizar a linha do tempo jurídica dos Consórcios Intermunicipais no Brasil como coloca Ribeiro (2007):

Quadro 03 - Histórico da legislação acerca dos Consórcios Públicos no Brasil.

Período	Definições
De 1981 a 1937	Os Consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado.
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associações de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público
De 1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
De 1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados.
Em 1998	A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, e introduziu os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos.
2005	Lei dos Consórcios nº 11.107 06/04/2005.
2007	Decreto nº 6.017 de 17/01/2007 que regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2007).

Logo, o que podemos dizer é que do ponto de vista da legislação, os Consórcios Públicos assumiam a forma de pessoas de direito privado plenamente o que lhes garantia flexibilidade administrativa.

Com o advento da Lei dos Consórcios Públicos, que pese a personalidade jurídica deles ainda se manterem como de direito privado, os consórcios foram obrigados a seguir determinadas normas do direito público, tais como no que tange à celebração de licitações, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal que deverá seguir a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Mais ainda, se

estabeleceu que a gestão financeira e orçamentária fosse realizada em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal²².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão ao presente trabalho, podemos apontar que a constituição de um marco legal possibilitou às diferentes formas de gestão consorciada entre municípios se amparar em mecanismos que lhes garantem regras e proteção ao seu funcionamento. A política de descentralização de políticas públicas, impôs aos entes municipais uma série de desafios que, isoladamente poucos municípios conseguem responder isoladamente de forma satisfatória, obrigando-os a se consorciarem nas mais diferentes modalidades, sobretudo nas áreas da saúde e meio ambiente (destinação de resíduos sólidos, preservação de mananciais, etc.) . Evidentemente que o apoio dos governos estaduais e federal foram e são fundamentais para o crescimento dessas experiências de gestão consorciada no Brasil, e nesse aspecto, a saúde pública é o grande exemplo, cujos recursos direcionados do Sistema Único de Saúde e políticas das Secretarias Estaduais de Saúde, formam o grande núcleo incentivador dessas práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, P. M. Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

CALDAS, E. L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. Tese (Doutorado em Ciência Política). FFCLCH/USP. São Paulo, 2007.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2001.

CRUZ, M. C. M. T. e ARAÚJO, F. F. Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos – Reflexões, 2010. Disponível em:

²² Ver TEIXEIRA (2007).

http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Consortio_final_site.pdf. (Acesso em 06/08/2011)

CRUZ, M. C. C. T.; ARAÚJO, F. F. e BATISTA, S. Consórcio numa perspectiva histórico-institucional. In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos - Cadernos Adenauer XII, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2010.

FERRÃO, J. Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planejamento*, vol. 17, 2010.

GRAÇA SOUTO. Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo. Mimeo, 2007.

HULST, R. e MONTFORT, A. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer, 2007.

IPEA – Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento, e políticas públicas. Brasília, 2010. Mimeo.

LINHARES, P.T. F.; MENDES, C. C. e LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à Brasileira: questões para discussão*. Brasília, IPEA, 2012.

RIBEIRO, W. A. *Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos*. Confederação Nacional dos Municípios - CNM. Brasília: 2007.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R. e KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as práticas de governança. *Revista de Administração da USP – RAUSP. FEA*, nº1. São Paulo, 1999.

TEIXEIRA, L.da S. *Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política*. Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações. Brasília, 2007.

VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal, nº97. São Paulo, 1997.

Legislação:

LEI DOS CONSÓRCIOS Nº 11.107 06/04/2005.

DECRETO Nº 6.017 DE 17/01/2007