

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PAULISTAS RUMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS – REFLEXÕES

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Fátima Fernandes de Araújo



CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PAULISTAS RUMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS – REFLEXÕES

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Fátima Fernandes de Araújo

RESUMO

Com o objetivo de identificar os consórcios existentes no Estado de São Paulo e sua adequação à Lei Federal 11.107/2005 (Consórcios Públicos), a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam realizou levantamento nos 645 municípios paulistas, entre junho e setembro de 2010. Foram identificados dados cadastrais, finalidade, municípios participantes, região administrativa, entre outros. O levantamento teve como roteiro metodológico o envio, por e-mail, de uma base de dados do Cepam, originada em 2006, para atualização pelos municípios. As informações obtidas foram disponibilizadas no site do Cepam e na Rede CIM, para possível complemento pelos gestores municipais. Posteriormente, foram encaminhadas às secretarias de Estado para indicar novos consórcios. Dentre os 105 consórcios identificados, há 31 adaptados à Lei de Consórcios Públicos, ou seja, se transformaram em consórcios públicos. Os demais não se adequaram à nova lei ou os gestores não possuem informações sobre o marco legal. O texto finaliza com hipóteses sobre os motivos da adaptação ou não à nova lei.



1 INTRODUÇÃO

A Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão do governo do Estado de São Paulo, tem como missão fortalecer os municípios. Para tanto, realiza estudos e pesquisas¹ e assessora municípios em todas as áreas das políticas públicas e gestão. Ao longo das últimas décadas, vem apoiando a formação de consórcios intermunicipais, bem como outras formas de cooperação intermunicipal (associações, agências, etc.).

A cooperação entre as unidades federativas permite somar esforços para maximizar os meios empregados e é uma alternativa para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos munícipes. A Constituição Federal e as leis que a regulamentam preveem, dentro do pacto federativo, a cooperação técnica e financeira da União e do Estado com os municípios.

Este texto focará a análise nos consórcios formados pelos municípios, uma forma organizacional de cooperação destinada a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individuais dos municípios.

São criados a partir da vontade dos seus partícipes – União, Estados/Distrito Federal e municípios – para realizar suas tarefas constitucionais e gerir seus próprios serviços, de maneira a alcançar o desenvolvimento da sua população. Há consórcios que prestam serviços aos municípios (clínicas de especialidades médicas, plantio de árvores, reflorestamento, aterro sanitário, fornecimento de máquinas agrícolas, etc.) e outros que realizam a articulação entre os municípios, com o Estado ou a União.

Este texto contém um breve histórico dos consórcios e os resultados do levantamento realizado², de junho a setembro de 2010, sobre os consórcios intermunicipais/públicos que envolvem dois ou mais municípios. Estão identificados aqueles cuja organização surgiu a partir da iniciativa municipal e já estão institucionalizados.

¹ As pesquisas estão disponíveis em: www.cepam.sp.gov.br

² O levantamento foi realizado por Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Marinez Monteiro. A tabulação dos dados contou com a contribuição de Romulo Augustus Falcão, estagiário do Cepam. As autoras agradecem as colaborações jurídicas de Mariana Moreira e José Carlos Macruz.



Não são tratados aqui os Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as agências metropolitanas de desenvolvimento, as mesorregiões de desenvolvimento, criadas pelo governo federal, e as regiões metropolitanas criadas por iniciativa dos governos estaduais. Também não estão discutidas as informações sobre as demais formas de cooperação intermunicipal, como as agências intermunicipais de desenvolvimento, as fundações intermunicipais, as associações de municípios, etc.

São destacados o mapeamento dos consórcios no Estado de São Paulo, as áreas de atuação dos mesmos, as regiões atendidas e se esses arranjos organizacionais se adequam à nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei federal 11.107/2005) e ao decreto que a regulamenta (Decreto federal 6.017/2007).

2 BREVE HISTÓRICO DOS CONSÓRCIOS

Os consórcios intermunicipais passam a ser organizados, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas³. Um exemplo se localiza no Estado de São Paulo, com o então governador André Franco Montoro (1983 a 1986), que, ao gerir o Estado, incentivou a criação e implementação de consórcios.

Na época, optou-se por promover a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado nos casos em que havia a prestação de serviços e a necessidade de recursos. Criou-se uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

Essa forma foi chamada de consórcio administrativo e se constituiu como um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público de mesmo nível, ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns. Regido pelo Código Civil, segue os princípios da Administração Pública.

³ Segundo Ana Thereza Junqueira, a ideia de consorciamento já constava da Constituição paulista desde 1891. Os consórcios intermunicipais existem em São Paulo desde a década de 1960 e o mais antigo é o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, criado na década de 1960, e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), da década de 1970. A Emenda Constitucional 1/69 também previa a cooperação entre entes da Federação, por meio de “convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais”.



A operacionalização do consórcio intermunicipal era feita, basicamente, por meio da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada município ou de outros parceiros (governos estaduais e federal, organizações não governamentais, instituições internacionais, entre outras).

Os consórcios intermunicipais assumiram, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos⁴ e, após serem constituídos pelos municípios, passavam a ter um estatuto próprio, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e demais formalidades necessárias ao registro de qualquer associação civil sem fins econômicos. Para sua manutenção, havia uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto⁵.

É importante observar que, apesar da flexibilidade gerada por esse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas por causa da fragilidade jurídica; natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros.

Por funcionarem, em sua maioria, com recursos públicos, esse arranjo organizacional passou a ser analisado por vários órgãos do Executivo, Judiciário e Legislativo. Muitos Tribunais de Contas estaduais passaram a fiscalizar os consórcios, principalmente no início da década de 1990. Vários órgãos públicos não permitiam o repasse de recursos devido à indefinição da natureza dessas organizações.

Esse movimento, juntamente com a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei federal 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais de contratação.

⁴ Ressalta-se que, antes da alteração do Código Civil, os consórcios podiam ser sociedades e associações e eram sem fins lucrativos, hoje, são denominados associações sem fins econômicos.

⁵ Os critérios para composição do rateio podem ser definidos como um valor fixo, um valor proporcional à população de cada município, à utilização dos serviços, participação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do faturamento obtido, combinação de dois ou mais fatores, entre outros.



A Lei surge para regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que assim dispõe:

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

Com a Lei, o consórcio público é instituído como:

- associação pública, um novo arranjo organizacional; ou
- pessoa jurídica de direito privado.

A Lei estabelece que o consórcio público é constituído por contrato entre os entes participantes e deve ser precedido de um protocolo de intenções determinando: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos; entre outras. O contrato será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

O consórcio público, diferentemente da legislação anterior, deve adquirir personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados⁶. No caso de ter a personalidade jurídica de direito privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A Lei dos Consórcios Públicos é um avanço, pois, outrora, os arranjos institucionais eram formalizados sob uma legislação não específica, a exemplo, dos dispositivos do Código Civil, que disciplinam as associações civis.

⁶ Alguns juristas entendem que passa a ser uma espécie de autarquia especial intermunicipal.



A nova Lei permite a participação de entes federados distintos⁷, a responsabilidade solidária dos partícipes, o compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades com o rateio das despesas, a possibilidade de licitação compartilhada, a ampliação dos valores licitatórios⁸, entre outras questões. Todavia, é importante ressaltar que os consórcios administrativos anteriores à Lei, e constituídos sob normas legais civis, podem permanecer como estão, ao lado dos consórcios públicos. A readequação é facultativa aos consórcios já existentes.

Em 2007, foi publicado o Decreto federal 6.017 que regulamenta a Lei. Estabelece normas referentes a: objeto; objetivos; protocolo de intenções; contratações; estatutos; regime contábil e financeiro; contrato de rateio; licitações compartilhadas; concessão, permissão ou autorização de serviços públicos ou de uso de bens públicos; da retirada e exclusão de ente consorciado; do contrato de programa; entre outros.

No caso do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado, desde a década de 1990, já fiscaliza os consórcios e atualmente está válida a Instrução 2/2008.

3 METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO

O Cepam realizou o levantamento dos consórcios intermunicipais/públicos, de junho a setembro de 2010, para quantificar e atualizar dados cadastrais, dentre eles, o nome do consórcio, do presidente, área de atuação/finalidade, município-sede, municípios participantes, se houve adequação à Lei de Consórcios Públicos, entre outras informações. O levantamento também identificou novos consórcios, mas não qualificou as experiências e seus resultados.

⁷ Os consórcios públicos permitem a participação da União e dos Estados, em conjunto com os municípios. Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também faça parte o Estado em cujo território estejam situados os municípios consorciados (Lei 11.107, art. 1º, § 2º).

⁸ Os valores são o dobro para modalidades de cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores, quando forem formados por mais de três entes da federação.



Os dados secundários contidos na base de dados da Fundação, primeiramente, foram encaminhados a cada consórcio, por *e-mail*, e atualizados por sua equipe. Posteriormente, a relação foi disponibilizada no *site* do Cepam e na Célula de Inovação do Município – Rede CIM⁹, e todos os municípios do Estado foram contatados, por *e-mail*, para atualizar as informações. Apesar de todas as prefeituras possuírem endereço eletrônico, o retorno foi de 20%.

Os consórcios que não encaminharam as informações foram contatados por telefone para que complementassem pendências. Em alguns casos, em função de dúvida sobre a adequação do consórcio à nova lei, foi solicitado o encaminhamento do estatuto para análise. Muitos gestores não o forneceram no tempo estabelecido para o levantamento, e a equipe do Cepam considerou o campo “sem informação”.

A lista atualizada foi encaminhada às secretarias estaduais para que identificassem outros consórcios que possuem convênio com as pastas. Foi verificado, na Secretaria de Assuntos Federativos da Previdência da República, órgão do governo federal responsável pela articulação de temas interfederativos, se possuía informações sobre os consórcios paulistas.

Alguns técnicos e prefeitos de consórcios que mantiveram contato com o Cepam no período do levantamento também foram entrevistados. Em casos de dúvidas quanto à adequação foram solicitados aos consórcios os protocolos de intenção, estatutos e outros documentos, não fornecidos por todos contatados.

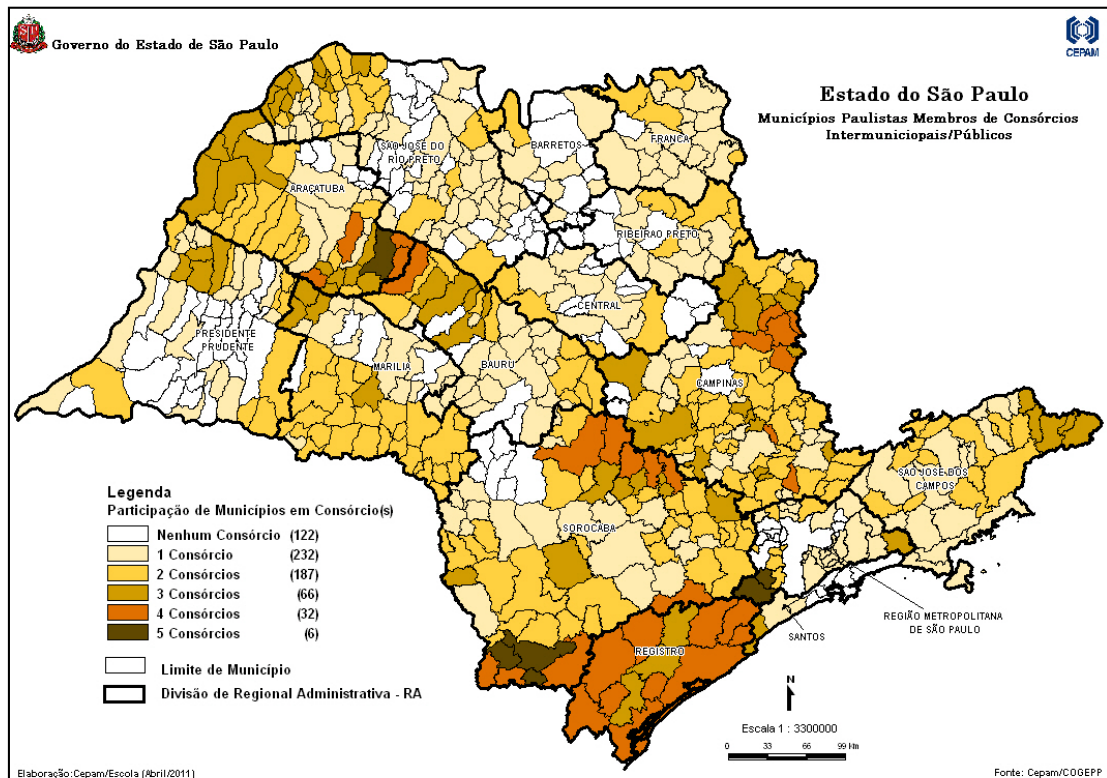
4 OS CONSÓRCIOS PAULISTAS

O Cepam identificou 105 consórcios, que abrangem 536 municípios, dos quais 523 são paulistas (81,08% dos municípios do Estado de São Paulo)¹⁰, nove são de Minas Gerais e quatro do Rio de Janeiro (Mapa 1).

⁹ Célula de Inovação do Município – Rede CIM é uma rede social na Internet que funciona de forma aberta, colaborativa e participativa. Objetiva promover o debate sobre gestão e políticas públicas, potencializar as ações de capacitação e estimular a interação e a troca de experiência entre prefeitos, vereadores, servidores públicos, especialistas, pesquisadores das questões locais e cidadãos em geral.

¹⁰ O Estado de São Paulo possui 645 municípios.





Mapa 1: Municípios paulistas membros de consórcios intermunicipais/públicos

Há três iniciativas com abrangência interestadual: uma envolve municípios dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e duas abrangem municípios paulistas e mineiros. Destes, um consórcio é de desenvolvimento e dois são de meio ambiente com foco em recursos hídricos¹¹.

Não foi identificada nenhuma iniciativa com a participação do governo estadual ou da União.

Os dados levantados apontam as Regiões Administrativas de Registro, Sorocaba, Bauru e Araçatuba como aquelas com maior número de consórcios por município.

Apiaí, Barra do Chapéu, Itaoca, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Penápolis são os municípios paulistas com mais participação em consórcios: são membros de cinco, criados, em sua maioria, nas décadas de 1980 e 1990. Três dos municípios estão na Região Administrativa do Vale do Ribeira, conhecida pelo baixo

¹¹ São eles: Consórcio Cercanias, de desenvolvimento local; Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos; e Consórcio Intermunicipal do Rio Jaguari-Mirim, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e pelas dificuldades financeiras. Dois fazem divisa com o Vale do Ribeira e historicamente trabalham juntos. A outra localidade é Penápolis, sede de uma microrregião, conhecida pela cultura de cooperação intermunicipal dos prefeitos da microrregião na época.

A maioria dos municípios que participam de mais de cinco consórcios é de pequeno porte (menos de 30 mil habitantes), com exceção de Penápolis¹².

Há ainda 32 dos municípios (5% dos municípios do Estado) que participam de quatro consórcios; 66 (10%), de três; 187 (29%), de dois; e 232¹³ (36%), de um. Não participaram de consórcio 121 localidades (19%), concentradas principalmente nas Regiões Administrativas de Santos, Barretos, Central e Presidente Prudente.

Dos 523 municípios paulistas consorciados, 369 (71%) possuem menos de 30.000 habitantes, 56 (11%) têm de 30.001 a 50.000, 43 (8%) têm de 50.001 a 100.000, e 55 (10%) têm mais de 100.001 habitantes. A população total abrangida com os municípios consorciados é de 23.768.764 habitantes (58% da população do Estado). Portanto, são, principalmente, as pequenas localidades (menos de 30 mil habitantes) que utilizam esse tipo de arranjo organizacional de parcerias intermunicipais para implementar políticas públicas.

O levantamento mostra similaridade na distribuição populacional do Estado, onde 71% dos municípios têm até 30 mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1: Distribuição dos municípios paulistas, por porte populacional e população

Faixa Populacional (habitantes)	Quantidade de Municípios	%	População (habitantes)	%
0 a 10.000	279	43	1.374.057	3
10.001 a 30.000	179	28	3.167.236	8
30.001 a 50.000	64	10	2.545.681	6
50.001 a 100.000	48	7	3.352.637	8
100.001 a 500.000	66	10	13.340.269	32
mais de 500.000	9	1	17.472.280	42
Total	645	100	41.252.160	100

Fonte: IBGE, 2010

¹² A população de Penápolis é de 58.529 (IBGE, 2010).

¹³ Não estão incluídos os municípios mineiros e cariocas.



As Regiões Administrativas com maior frequência de municípios consorciados em relação ao total de municípios abrangidos são Registro, São José dos Campos, Franca, Campinas, Sorocaba e Bauru (Tabela 2).

Observou-se que o número de consórcios decresceu 15% desde o último levantamento realizado pelo Cepam, em 2005, pois, na época, foram identificadas 116 iniciativas.

Tabela 2: Quantidade de municípios existentes e consorciados, por Região Administrativa

Região Administrativa	Quantidade de Municípios	Quantidade de Municípios Consorciados	%
Registro	14	14	100
São José dos Campos	39	39	100
Franca	23	22	96
Campinas	90	85	94
Sorocaba	79	73	92
Bauru	39	35	90
Araçatuba	43	38	88
Marília	51	45	88
São José do Rio Preto	96	71	74
Ribeirão Preto	25	18	72
São Paulo	39	28	72
Presidente Prudente	53	30	57
Central	26	13	50
Barretos	19	9	47
Santos	9	3	33
Total	645	523	81

Os 105 consórcios existentes atuam nas seguintes áreas: desenvolvimento¹⁴; meio ambiente, meio ambiente/recursos hídricos, meio

¹⁴ Há diversos conceitos de desenvolvimento na literatura econômica. Optou-se por adotar a área de atuação/finalidade de desenvolvimento daqueles consórcios que possuem, em seus estatutos, essa denominação e cuja equipe entende que suas atividades promovem o desenvolvimento.



ambiente/resíduos sólidos, infraestrutura (exploração de pedreira e patrulhas mecanizadas), saúde, informática, segurança alimentar, turismo e saneamento ambiental (Tabela 3).

Tabela 3: Quantidade de consórcios paulistas existentes, discriminados por área de atuação

Área de Atuação	Quantidade de Consórcios
Infraestrutura	55
Saúde	15
Desenvolvimento	13
Desenvolvimento e turismo	6
Meio ambiente/recursos hídricos	5
Meio ambiente/resíduos sólidos	3
Desenvolvimento e segurança alimentar	3
Desenvolvimento e saúde	2
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1
Informática	1
Meio ambiente	1
Total	105

Fonte: Cepam, 2010

A maioria dos consórcios paulistas tem como finalidade atuar na área de infraestrutura (55 consórcios). Desses, 54 (51% do total de consórcios) foram induzidos, a partir de 2000, pelo Programa Pró-Estrada, do governo estadual, que auxilia os municípios na conservação de estradas rurais, combatendo os processos erosivos e evitando o assoreamento de rios e mananciais¹⁵.

Há ainda 25 consórcios de desenvolvimento, 16 de saúde, 9 de meio ambiente, 6 de turismo, 3 de segurança alimentar, 1 de saneamento ambiental, 1 de informática. Os consórcios podem abranger mais de uma área e, neste estudo, foram contabilizados em todas as áreas envolvidas.

¹⁵ O consórcio do Pró-Estrada pode adquirir equipamentos como motoniveladora, pá-carregadeira, retroescavadeira e trator de esteiras para uso coletivo, e os municípios-membros arcam com investimentos e custos de manutenção.



Ressalta-se que a atuação em saneamento ambiental é nova e não aparecia no levantamento realizado em 2005. Sua criação deve estar associada à promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico (11.445/2007), que apresenta o consórcio como uma alternativa para a gestão de serviços públicos de saneamento.

Os 105 consórcios paulistas têm, em média, 9,29 municípios-membros por iniciativa, mas esta composição é diferenciada por área de atuação. Os consórcios de infraestrutura, saneamento, meio ambiente e resíduos sólidos possuem, na sua maioria, menos de dez municípios-membros (Tabela 4). Seria importante refletir por que há poucas iniciativas de resíduos sólidos, tema de interesse e competência municipal, e com perfil adequado a esse tipo de arranjo.

Já os consórcios de informática e segurança alimentar possuem mais de dez municípios-membros. As áreas de meio ambiente/recursos hídricos e segurança alimentar têm uma distribuição diferenciada; possuem, em média, 31,4 e 21 membros, respectivamente. Essa distribuição está muito vinculada ao objeto e à finalidade de atuação.

Tabela 4: Quantidade de consórcios, de municípios-membros (faixa), por área de atuação

Área de Atuação	Quantidade de Consórcios	Quantidade de Municípios-Membro (faixas)
Desenvolvimento	2	2 a 5 municípios
	4	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
	2	14 a 17 municípios
	1	18 a 21 municípios
	3	Mais de 22 municípios
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1	2 a 5 municípios
Desenvolvimento e saúde	1	2 a 5 municípios
	1	14 a 17 municípios
Desenvolvimento e segurança alimentar	1	14 a 17 municípios
	2	Mais de 22 municípios



Desenvolvimento e turismo	1	2 a 5 municípios
	3	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
	1	14 a 17 municípios
Informática	1	10 a 13 municípios
Infraestrutura	17	2 a 5 municípios
	37	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
Meio ambiente	1	2 a 5 municípios
Meio ambiente/recursos hídricos	1	2 a 5 municípios
	1	10 a 13 municípios
	3	Mais de 22 municípios
Meio ambiente/resíduos sólidos	2	2 a 5 municípios
	1	6 a 9 municípios
Saúde	4	2 a 5 municípios
	4	6 a 9 municípios
	3	10 a 13 municípios
	2	14 a 17 municípios
	1	18 a 21 municípios
	1	Mais de 22 municípios
Total	105	

Fonte: Cepam, 2010

Os consórcios de desenvolvimento, segurança alimentar e meio ambiente/recursos hídricos são aqueles, proporcionalmente, com maior número de municípios-membros. Os de recursos hídricos estão vinculados às bacias hidrográficas, que muitas vezes envolvem territórios extensos. Os de segurança alimentar, chamados de Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), foram induzidos pelo governo federal e atendem a áreas vulneráveis do Estado, que, normalmente, têm uma abrangência grande. Já muitos dos de desenvolvimento estão vinculados à formação de regiões (Vales do Ribeira e do Paraíba e Alta Mogiana) ou microrregiões.



O Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP) tem o maior número de membros (68 municípios), abrangendo toda a calha dos rios Tietê e Paraná.

Os quatro menores são os consórcios intermunicipais de São José dos Dourados, Calgab, Cervo Barra Mansa e Integração, com dois municípios participantes. Esses são de infraestrutura e foram criados com a indução do governo do Estado, por meio do Programa Pró-Estrada. Na época de sua fundação tinham de seis a sete membros, mas no decorrer do seu funcionamento muitos se desligaram por problemas de custo ou de gestão.

Trinta e um consórcios (30% das iniciativas) informam que se adaptaram à Lei de Consórcios Públicos (Tabela 5). Muitos ainda não se adequaram ou os gestores não possuem informações sobre o novo marco legal.

Tabela 5: Quantidade de consórcios existentes, adaptados à Lei de Consórcios Públicos, não adaptados e sem informação

Área de Atuação	Quantidade	Adequados à Lei	Não Adequados à Lei	Sem Informação sobre a Adequação à Lei
Desenvolvimento	13	4	3	6
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1	1	0	0
Desenvolvimento e saúde	2	1	1	0
Desenvolvimento e segurança alimentar	3	0	3	0
Desenvolvimento e turismo	6	1	4	1
Informática	1	0	1	0
Infraestrutura	55	11	26	18
Meio ambiente	1	1	0	0
Meio ambiente/recursos hídricos	5	4	1	0
Meio ambiente/resíduos sólidos	3	1	0	2
Saúde	15	7	4	4
Total	105	31	43	31



Houve dificuldade em obter as informações sobre a adequação à lei. Muitos consórcios confundiam o conceito de consórcio público. Entendiam que apenas pelo fato de os participantes serem entes públicos e seguirem as regras do direito público (municípios), o consórcio já seria público, sem o devido conhecimento dos conceitos trazidos pela Lei de Consórcios Públicos.

Os consórcios já existentes de meio ambiente, incluindo aqui os de resíduos sólidos e de recursos hídricos, são aqueles que os gestores afirmam mais terem se adequado à Lei. É importante ressaltar que alguns destes, com personalidade jurídica de direito privado, entendiam que já estavam adequados à Lei mesmo sem ter feito alteração no estatuto, elaborado o protocolo de intenções ou o contrato de rateio. No levantamento desses casos foram considerados como readequados, pois possuíam pareceres jurídicos que constataam a consonância do estatuto existente com a nova Lei, a afastar qualquer ajuste. Essa questão exigirá estudos aprofundados sobre os requisitos para a adequação.

Os consórcios de saúde, que até 2005 assumiam a personalidade jurídica de “associação civil sem fins lucrativos/econômicos”, são aqueles que, segundo seus gestores, mais se adequaram à lei de Consórcios Públicos, transformando-se em associação pública. Uma hipótese para essa situação pode estar vinculada ao estabelecido no Decreto federal 6.017/2007, em seu artigo 39:

A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

Seguindo a orientação de alguns órgãos federais, muitos consórcios com convênios com ministérios procuraram adequar-se à Lei dos Consórcios Públicos. Entretanto, essa exigência ainda não está sendo implementada por todos os ministérios, o que tem possibilitado aos consórcios mais tempo para refletir sobre a sua modificação.

O único novo consórcio vinculado a saneamento ambiental já foi criado sobre os princípios da nova Lei e com a forma de associação pública. Os arranjos organizacionais de turismo e de infraestrutura pouco se adequaram à lei.

Ao longo dos contatos telefônicos e das entrevistas, alguns consórcios informaram que estão analisando as vantagens e desvantagens dessa transformação, bem como se a natureza das atividades já desenvolvidas são



inerentes a um consórcio público ou se devem ser desenvolvidas por uma associação civil. Alguns, cuja atuação é basicamente de articulação política, avaliam que a readequação não diferenciará o trabalho realizado.

Um avanço na nova base legal é que o novo arranjo, para ser institucionalizado, necessita de um planejamento maior por parte das equipes locais. A elaboração do protocolo de intenções exige definição clara e prévia dos objetivos, dos recursos necessários, da forma de trabalho e de vários aspectos da gestão, anteriormente à sua criação. A prática de planejamento, monitoramento e avaliação permanente ainda é um desafio para muitos gestores, o que pode estar postergando a readequação.

Outro aspecto que, apesar de ser um avanço na Lei, preocupa alguns prefeitos é a responsabilidade solidária, que poderia ser dirimida com discussões com os partícipes. A existência de contratos de rateio ou de programa gera responsabilidades aos municípios, e os recursos destinados ao consórcio público devem ser incorporados aos instrumentos do processo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O entendimento de que esse arranjo organizacional é uma autarquia intermunicipal também inspira cuidados de alguns gestores contatados. Eles apontam a necessidade de estudo financeiro para identificar o impacto desse tipo de estrutura sobre os gastos com pessoal, que não pode ultrapassar o limite de 54% da receita corrente líquida, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como alguns consórcios são intensivos de mão de obra, há uma preocupação daquelas administrações cujos gastos estão próximos ao limite. O Cepam entende que esse tema exige reflexão também quando se tratar de consórcios público sob a forma de associação civil de direito privado.

Há consórcios¹⁶ compostos por municípios e outros atores (empresa, sociedade civil organizada, etc.) que não pretendem fazer a adequação à Lei, pois entendem que a diversidade de atores tem contribuído para seus resultados e que a composição de consórcios públicos, com a participação apenas de entes públicos, restringiria suas ações previstas.

¹⁶ Estes são associações que recebem o nome fantasia de “consórcio”.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a Lei 11.107/2005 atende antigos anseios dos consórcios para que tivessem mais segurança institucional, inclusive de contratualização entre si e com outros entes, uma vez que um dos maiores problemas era a impossibilidade de cobrança de partícipes que simplesmente deixavam de cumprir com suas obrigações financeiras (rateios), fazendo com que os outros membros participantes se responsabilizassem pelas despesas, levando alguns consórcios, inclusive, a uma situação de insolvência e inviabilidade. Outro item de reivindicação era sobre a possibilidade de os consórcios serem contratados com dispensa de licitação, o que foi contemplado na nova Lei, desde que pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados.

Não obstante a Lei tratar de temas objeto de reivindicações anteriores, observa-se, no levantamento realizado, que a maior parte dos consórcios existentes não se adequou à Lei dos Consórcios, seja por desconhecimento das suas implicações, por insegurança ou pela certeza de que não há vantagem em tal adequação. Como é facultativo, é importante identificar as motivações para essa situação.

Mesmo transcorridos mais de cinco anos da edição da Lei, o desconhecimento sobre as vantagens e desvantagens da adequação é imenso e presente em todos os portes de municípios e consórcios.

A promulgação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007 trouxe perspectivas para o trabalho de cooperação intermunicipal e interfederativo que poderão viabilizar iniciativas de ação conjunta que não seriam possíveis nos formatos adotados anteriormente.

Há vantagens que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, tais como:

- Possibilidade de participação de entes das três esferas de governo;
- Aumento dos valores para obrigatoriedade da modalidade de licitação;
- Dispensa de licitação para contratar com entes federados ou da administração indireta;
- Redução de valores de impostos; e
- Obrigatoriedade de contratualização.



É inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um único município. A colaboração é cada vez mais uma alternativa de abordagem dos problemas comuns. Assim, torna-se imprescindível o aprofundamento de estudos sobre as razões da pouca adesão à nova lei, para que, em conjunto, os governos federal, estaduais e municipais encontrem os pontos de conflito, incompreensão ou de necessidade de mudança para que o instrumento Consórcio Público seja de fato um arranjo institucional viável e eficaz para as políticas públicas.



REFERÊNCIAS

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 6, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, maio/jun./jul. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

_____. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista: uma forma de resolver a saúde conjuntamente. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. p. 99-110.

_____. Consórcios intermunicipais. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika (Orgs.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – Eaesp/FGV, 2002.

_____. **Cooperação intermunicipal: a experiência do Estado de São Paulo, Brasil**. Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Universalização do acesso ao medicamento: a experiência da farmácia de manipulação do Consórcio Intermunicipal de Vale do Parapanema – Civap/Saúde. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. p. 111-122.

DA CUNHA, Rosani Evangelista. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público v. 55, n.3, p. 5-36.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./ago./set. 2005. Disponível em: < www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. Série Debates, n. 6, São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. **O município do século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. p. 325-343.

_____. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres. **Informativo Cepam**, v. 1, n. 2. São Paulo, 2001.

_____. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. 124 p.

JUNQUEIRA, Ana Thereza M. Consórcio intermunicipal, um instrumento de ação. **Revista Cepam**, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.

_____, CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **Cooperação intermunicipal na federação brasileira: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios**. Atual: São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002. 54 p. Documenta: Leituras de interesse local e regional, 1.

MACRUZ, José Carlos, MOREIRA, Mariana. **Consórcios públicos e convênios de cooperação**. São Paulo, out. 2005. 18 p. Mimeografado.

SPINK, Peter. **The intermunicipal consortia in Brazil: an institutional introduction**. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.



AUTORIA

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz: administradora pública e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaes), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: mcmcruz@sp.gov.br ou carminhameirelles@gmail.com

Fátima Fernandes de Araújo: administradora de empresas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: ffaraujo@sp.gov.br

