

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito e Ciências do Estado - Programa de Pós-Graduação

Breno Longobucco

**CONSORCIAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
análise da eficácia da Lei nº 11.107/2005 e dos fatores que limitam a atuação dos
consórcios públicos**

Belo Horizonte

2021

Breno Longobucco

**CONSORCIAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
análise da eficácia da Lei nº 11.107/2005 e dos fatores que limitam a atuação dos
consórcios públicos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Área de estudo: Direito e Administração Pública

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB 6 3167.

L856c Longobucco, Breno

Consortiamento público no estado de Minas Gerais [manuscrito]:
análise da eficácia da Lei nº 11.107/2005 e dos fatores que
a atuação dos consórcios públicos / Breno Longobucco.-- 2021.
195 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito
Bibliografia: f. 169-183.

1. Direito administrativo - Brasil - Teses. 2. Administração
pública - Minas Gerais - Teses. 3. Consórcios - Legislação
- Brasil - Teses. 4. Contratos administrativos - Teses I.Dias,
Maria Tereza Fonseca. II.Universidade Federal de Minas Gerais -
Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 354(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

CONSORCIAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ANÁLISE DA EFICÁCIA DA LEI Nº
11.107/2005 E DOS FATORES QUE LIMITAM A ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

BRENO LONGOBUCCO

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO, como requisito para obtenção do grau de Mestre em DIREITO, área de concentração DIREITO E JUSTIÇA, linha de pesquisa Poder, Cidadania e Desenvolv. no Estado Democ. de Direito.

Aprovada em 18 de agosto de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias - Orientador - UFMG

Prof(a). Florivaldo Dutra de Araujo - UFMG

Prof(a). Maria Paula Dallari Bucci - Universidade de São Paulo

Belo Horizonte, 08 de julho de 2022.

COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Maciel Ramos, Coordenador(a)**, em 08/07/2022, às 21:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1585906** e o código CRC **AAFEE3F5**.

RESUMO

Instituídos pela Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos surgem para garantir maior estabilidade aos arranjos de cooperação intergovernamental até então existentes. O modelo se materializa por meio da criação de pessoa jurídica de caráter interfederativo, que passa então a alcançar a administração indireta de diversos entes federados, permitindo a gestão associada de serviços públicos e o alcance de soluções conjuntas para questões e problemas que muitas vezes ultrapassam os limites locais. Como o Estado de Minas Gerais reúne o maior número de municípios da federação e cerca de 70% deles com população inferior à 10 mil habitantes, conta também com a maior quantidade de consórcios públicos do País, num total de 129. Diante dessas estruturas de caráter cooperativo, o presente trabalho analisou se os limites impostos pelo modelo federativo brasileiro, as lacunas do ordenamento jurídico, a formatação dos instrumentos contratuais – tais como o contrato de rateio e o contrato de programa – e o formato de gestão administrativa relativa aos consórcios públicos positivados pelo arcabouço legal são fatores que, em conjunto, comprometem a eficácia deste arranjo. Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa interdisciplinar, do tipo jurídico-interpretativa, com a análise de dados primários e secundários. Foi realizada pesquisa empírica, com a aplicação de questionário a 45 (quarenta e cinco) consórcios públicos mineiros - cerca de 35% do total - para avaliar o grau de aderência dessas entidades aos instrumentos previstos na legislação, o grau de maturidade de seu funcionamento e os principais aspectos que comprometem sua eficácia. A partir das discussões realizadas e da análise da legislação, concluiu-se que o modelo federativo brasileiro e a construção do arcabouço legal são fatores que limitam a atuação dos consórcios, sobretudo em razão de aspectos relacionados aos dilemas com a autonomia dos entes federados, à complexidade dos instrumentos contratuais e à burocracia atrelada ao modelo de gestão proposto. No entanto, os dados do questionário apontaram que outros elementos, como a indisponibilidade de recursos financeiros, a carência de recursos humanos e técnicos e a ausência de interesse político são, na prática, os maiores limitadores da eficácia do modelo de consórcios públicos.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Federalismo. Consensualidade. Cooperação intergovernamental.

ABSTRACT

Established by Act n°. 11.107/2005, public associations were created to guarantee greater stability to the intergovernmental cooperation arrangements that existed until then. The model is materialized through the creation of an inter-federative legal entity, which then achieve the indirect administration of several federated entities, allowing the associated management of public policies and the achievement of joint solutions to issues and problems that often go beyond the local boundaries. As the State of Minas Gerais has the largest number of municipalities in the federation and about 70% with a population of less than 10,000 inhabitants, it also has the largest number of public associations in the country, totaling 129. The present survey analyzed whether the limits imposed by the Brazilian federative model; the gaps in the legal system; the formatting of contractual instruments, such as the “contrato de rateio” and the “contrato de programa”; and the format of administrative management related to public associations confirmed by the legal framework, are factors that, together, compromise the effectiveness of this arrangement. From a methodological point of view, it is an interdisciplinary research, of the legal-interpretive type, with the analysis of primary and secondary data. An empirical research was carried out, with the application of a questionnaire in 45 (forty-five) Minas Gerais public consortia - about 35% of the total - to assess the degree of adherence of these entities to the instruments provided for in the legislation; the degree of maturity of its operation and the main aspects that compromise its effectiveness. From the discussions held and the analysis of the legislation, it was concluded that the Brazilian federative model and the construction of the legal framework are factors that limit the performance of these associations, especially due to aspects related to the dilemmas with the autonomy of federated entities; the complexity of contractual instruments and the bureaucracy linked to the proposed management model. However, the questionnaire data pointed out that other elements, such as the unavailability of financial resources; the lack of human and technical resources and the absence of political interest, in practice, are the biggest limitations to the effectiveness of the public associations model.

Keywords: Public associations. Federalism. Consensus. Intergovernmental cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas de formatação de um consórcio público.....	82
Figura 2 – Quantitativo de consórcios públicos por área prioritária de atuação	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de municípios com consórcios públicos segundo o tipo de parceria – 2011/2015.....	77
Gráfico 2 – Área de atuação dos consórcios respondentes	125
Gráfico 3 – Local de funcionamento do consórcio	127
Gráfico 4 – Patrimônio do consórcio	127
Gráfico 5– Regularidade na contribuição do contrato de rateio	129
Gráfico 6 – Percepção sobre o equilíbrio no rateio dos custos dos consórcios	130
Gráfico 7– Fontes de receita dos consórcios.....	131
Gráfico 8 – Vínculo dos profissionais que atuam no consórcio público	135
Gráfico 9 – Com que frequência os municípios consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio	136
Gráfico 10 – Com que frequência os Municípios não consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio	137
Gráfico 11– Com que frequência o consórcio realiza procedimento licitatório para atender aos municípios consorciados por meio de compras compartilhadas?	140
Gráfico 12 – Percepção dos respondentes sobre a eficácia do modelo de consórcios públicos	146
Gráfico 13 – Percepção dos respondentes sobre a legislação de consórcios públicos.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Objetos dos contratos de prestação de serviços indicados pelos consórcios.....	138
Quadro 2 – Objetos dos contratos de programa indicados pelos consórcios.....	139
Quadro 3 – Outros fatores limitadores da atuação dos consórcios públicos apontados na pesquisa.....	144
Quadro 4 - Consórcios mapeados pela SECIR (2018).....	174
Quadro 5 - Listagem dos consórcios de saúde levantados pela SES (2019).....	175
Quadro 6 - Listagem dos consórcios que responderam ao questionário.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de Municípios por Estado que integram consórcios públicos.....	112
Tabela 2 - Total de Municípios sede de consórcios públicos, por região de planejamento (2018).....	116
16	
Tabela 3 - Número de consórcios por ano de instituição.....	11717
Tabela 4 - Cargo que ocupa no consórcio.....	122
Tabela 5 - Área de formação do respondente.....	123
Tabela 6 - Tempo de atuação na entidade.....	123
Tabela 7 - Quantidade de entes consorciados.....	124
Tabela 8 - Ano de criação da entidade.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMM- Associação Mineira de Municípios
AMVA - Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
CAGEC-MG – Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais S.A.
CF/88 –Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIS – Consórcios Intermunicipais de Saúde
CIS ASF - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio São Francisco
CISMARG – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio Grande
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DACI - Diretoria de Articulação de Consórcios Interfederativos
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
EPCI – Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal
FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPC10 – Instrução de Procedimentos Contábeis nº10
LBRL – Lei de Bases de Regime Local
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PPA – Plano Plurianual
PrND – Programa Nacional de Desburocratização
SECIR – Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
SEDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEDRU – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Econômica
SES – Secretaria de Estado de Saúde
STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUPAM - Superintendência de Articulação com os Municípios

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	21
2.1 Federalismo: breves apontamentos teóricos	21
2.2 O pacto federativo brasileiro: do caráter centralista à descentralização.....	26
2.3 Cooperação <i>versus</i> autonomia municipal: o dilema das municipalidades	28
2.4 Experiências internacionais em arranjos de cooperação intergovernamental	34
<i>2.4.1 Experiências de cooperação intergovernamental no regime federativo: Estados Unidos e Alemanha</i>	<i>35</i>
<i>2.4.2 Estados unitários e a descentralização administrativa: Espanha, França e Portugal</i>	<i>39</i>
2.5 Transformações e reformas da organização administrativa até o Decreto Lei nº 200/1967	46
2.6 Fundamentos da consensualidade nas relações da Administração.....	51
2.7 Concertações interadministrativas: conceituação e emprego no contexto da organização administrativa brasileira	57
3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CARACTERIZAÇÃO E INOVAÇÕES DA LEI Nº 11.107/2005	60
3.1 O surgimento dos consórcios públicos no Brasil	60
3.2 Definição e marco regulatório dos consórcios públicos	65
3.3 Natureza jurídica, regime jurídico e o início da personalidade dos consórcios públicos	67
<i>3.3.1 Consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público na organização administrativa brasileira.....</i>	<i>69</i>
<i>3.3.2 Consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado na organização administrativa brasileira.....</i>	<i>71</i>
<i>3.3.3 O posicionamento dos consórcios públicos no anteprojeto de lei orgânica da administração pública</i>	<i>75</i>

3.4	Objetivos, áreas de atuação e potencialidades dos consórcios públicos.....	75
3.5	Formatação e instrumentos do consórcio público.....	81
3.5.1	<i>A gestão associada de serviços públicos regulamentada pelo contrato de programa ..</i>	<i>86</i>
3.6	Gestão orçamentária-financeira, patrimônio e controle externo nos consórcios.....	90
3.7	Gestão de pessoas nos consórcios públicos	96
3.8	Responsabilidade, extinção e outros aspectos jurídicos relevantes	100
4.	ANÁLISE DA EFICÁCIA DO CONSORCIAMENTO PÚBLICO EM MINAS GERAIS	105
4.1	Associações Microrregionais de Municípios: expansão e enfraquecimento	105
4.2	Consórcios administrativos na gestão de saúde	108
4.3	Proliferação de consórcios públicos e suas áreas de atuação	111
4.4	Fatores que comprometem a eficácia do modelo de consórcios públicos da Lei nº 11.107/2005.....	120
4.4.1	<i>Construção, amostra e dados básicos do questionário aplicado</i>	<i>120</i>
4.4.2	<i>Avaliação sob a perspectiva da gestão orçamentário-financeira</i>	<i>128</i>
4.4.3	<i>Avaliação sob a perspectiva da gestão de pessoas dos consórcios</i>	<i>133</i>
4.4.4	<i>Das atividades desenvolvidas pelos consórcios e a efetividade da gestão associada ..</i>	<i>135</i>
4.5	Análise dos fatores que limitam a atuação dos consórcios	141
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
	REFERÊNCIAS	155
	Apêndice I – Questionário aplicado aos consórcios públicos.....	170
	Apêndice II – E-mail de apresentação da pesquisa.....	173
	Anexo I - Quadro 4 - Consórcios mapeados pela SECIR (2018)	174
	Anexo II - Quadro 5 - Listagem dos consórcios de saúde levantados pela SES	175
	Anexo III - Quadro 6 - Listagem dos consórcios que responderam ao questionário.....	177

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui a quinta maior população do mundo e apresentou taxa de crescimento demográfico elevada nas áreas urbanas, nas últimas décadas, quando comparado a outras nações do mundo. A partir dos anos 70, a população urbana passa a ser superior à rural, configurando processo de urbanização muito superior ao de outros países desenvolvidos. No entanto, esse processo não se deu de forma homogênea: cerca de 90% dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros possui população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, e, de outro lado, tem-se quase duas dezenas de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes (GOUVÊA, 2005, p. 17-18).

O advento da Constituição Federal de 1988 veio favorecer esse movimento de expansão e crescimento do número de municípios, criando estímulos à descentralização. Ao fixar competências para cada ente, não foram feitas quaisquer distinções conforme porte ou perfil das cidades, de maneira que o conjunto de atribuições é exatamente o mesmo para todas elas. Desse modo, se de um lado as municipalidades assumiram maiores competências na implementação de políticas públicas, de outro, não lhes foram garantidas ferramentas e receitas suficientes ou mesmo abertura para a revisão do pacto federativo (GOUVÊA, 2005, p. 18).

Assim, tornou-se cada vez mais necessária a articulação em torno de arranjos e estratégias de cooperação que permitissem a garantia de serviços públicos à população em um cenário de recursos escassos. No caso dos municípios de pequeno porte, muitos deles com receita praticamente limitada às transferências estaduais ou federais, a cooperação implica na redução de custos e no compartilhamento de despesas, bens e serviços. No caso das grandes aglomerações urbanas, a despeito de haver maior potencial de arrecadação, os mecanismos de cooperação são comumente construídos para atender a interesses comuns cuja solução ultrapassa os limites geográficos de uma só cidade.

Dessa forma, a partir de um modelo federativo construído sob bases cooperativas, ganham destaque no Brasil arranjos de cooperação intergovernamental, ou seja, formas de articulação e cooperação entre os entes federados que surgem diante da percepção de que ações conjuntas podem implicar não apenas em resultados mais eficientes, como também podem ser imprescindíveis para tratar de problemas cuja solução está além dos limites e interesses locais. Nesse cenário, surgiram mecanismos diversos como os chamados acordos ou convênios de cooperação e a instituição de entidades de direito privado, constituídas por entes políticos para prestar serviços aos associados, como as chamadas Associações Microrregionais de Municípios (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006).

No entanto, considerando a precariedade desses instrumentos, demandava-se a instituição de novo arranjo que garantisse maior legitimidade e segurança jurídica às relações de colaboração. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 19, de 1988, alterou a redação do art. 241 da Constituição Federal para disciplinar a possibilidade da formatação dos chamados consórcios públicos entre os entes federados para a gestão associada de serviços públicos.

Ressalta-se que, a despeito da previsão dada pela referida emenda, os consórcios públicos somente foram efetivamente introduzidos no ordenamento brasileiro no ano de 2005, por meio da Lei nº 11.107/2005, que, mais tarde, foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Trata-se, portanto, de arranjo de cooperação intergovernamental que surge no intuito de promover iniciativas de gestão compartilhada entre os entes federados, garantindo maior estabilidade e coordenação a esta atuação conjunta.

Deste modo, a referida legislação insere na organização administrativa brasileira nova figura, que poderá ser constituída de duas formas, conforme previsão do art. 6º da Lei nº 11.107/05: consórcio público dotado de personalidade jurídica de direito público e consórcio público dotado de personalidade jurídica de direito privado. Tem-se, assim, duas novas entidades com previsão legal determinada, instituídas por entes políticos, e que, portanto, passam a integrar a organização administrativa do País.

No entanto, ao incluir novas figuras no rol de entidades criadas por descentralização administrativa, a legislação de consórcios públicos não definiu com clareza a forma de sua integração ao federalismo brasileiro e à dinâmica de funcionamento da Administração Pública. Também não produziu todas as alterações necessárias no ordenamento infraconstitucional que trata de matérias correlatas à organização e gestão administrativa e que foram efetivamente impactadas com a vigência da legislação sobre o tema, conforme será discutido no desenvolvimento deste trabalho.

Minas Gerais é o Estado com maior número de municípios do País, sendo que cerca de 70% possuem população inferior a 10 mil habitantes (BRASIL, 2019). Desse modo, a articulação em torno de arranjos de gestão compartilhada torna-se uma solução importante diante do cenário em que a receita aferida nem sempre acompanha o conjunto de competências e atribuições a cargo do Município.

Dados do ano de 2018 da Secretaria de Cidades e Integração Regional¹ do Governo de Minas Gerais apontam que o Estado possui 129² (cento e vinte e nove) consórcios públicos constituídos. A área da saúde reúne o maior número de entidades – cerca de 50% do total – seguida pela gestão associada de serviços de saneamento básico e iluminação pública. Há ainda iniciativas inovadoras, que resultam em consórcios com atuações das mais variadas, cujos exemplos vão desde a implementação de políticas de apoio à mulher, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, até a articulação em torno de ações para o cultivo e venda do café, no sul do Estado. No entanto, a despeito do expressivo número de consórcios atuantes em distintas temáticas, grande parte destas entidades – apesar de cumpridas as exigências legais para sua constituição – não avançaram na efetividade da gestão compartilhada de suas atividades, o que pode enfraquecer a legitimidade do arranjo frente à população e o interesse do Poder Executivo em sua implementação.

O modelo de consórcios públicos pressupõe atuação cooperativa, mediante a qual entes federados devem se articular em prol de soluções conjuntas para ao tratamento de questões comuns. No entanto, diante do modelo do federalismo brasileiro, a gestão compartilhada esbarra nos limites da autonomia dos entes federados e na superação do interesse local³, que ainda não conseguiu avançar de forma concreta na construção de formatos coordenados.

A legislação a ser estudada adiante prevê a formatação e funcionamento dos consórcios públicos por meio de instrumentos jurídicos próprios – como protocolo de intenções, contrato de rateio, contrato de programa – até então desconhecidos no ordenamento brasileiro e na dinâmica da Administração Pública. Tem-se ainda a previsão do planejamento e execução orçamentária construída pela soma de contribuições dos entes consorciados, cuja forma de funcionamento e fiscalização também representa uma inovação aos gestores e à gestão pública. Do mesmo modo, a legislação não definiu com clareza questões atinentes ao arranjo, como por exemplo a extensão da responsabilidade civil aos entes consorciados ou ao próprio consórcio.

Assim, o presente trabalho se propõe a analisar se os limites impostos pelo modelo federativo brasileiro, as lacunas do ordenamento jurídico, a formatação dos instrumentos

¹ Fonte: Dados Básicos: Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir/MG. Nos termos do art. 36 da Lei Estadual nº 22.257/16 a Secir era responsável pelo apoio à política de consórcios públicos no âmbito do Estado de Minas Gerais. No entanto, após a reforma administrativa do ano de 2019, consolidada pela Lei Estadual nº23.304/19, a referida Secretaria de Estado foi extinta e a competência de gestão da política estadual de consórcios públicos foi transferida para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede/MG.

² Deve-se ressaltar que este número é dinâmico, uma vez que a formatação de consórcios públicos intermunicipais é de iniciativa do executivo municipal, sem necessidade de anuência prévia do governo do Estado.

³ O conceito de interesse local será abordado na seção 2.3, denominada Cooperação *versus* autonomia municipal: o dilema das municipalidades

contratuais – tais como os denominados contrato de rateio e contrato de programa – e o formato de gestão administrativa relativa aos consórcios públicos positivados pelo arcabouço legal, são fatores que, em conjunto, comprometem a eficácia da Lei nº 11.107/2005, e, conseqüentemente, o desenvolvimento das atividades destas entidades como propulsoras de efetiva política de gestão associada de serviços públicos.

Trata-se de pesquisa de caráter interdisciplinar, que se utiliza de conteúdos pertencentes a disciplinas diferenciadas – Direito Administrativo, Municipal, Constitucional – bem como de concepções teóricas de campo conexos ao Direito, como aquelas relacionadas à coordenação e cooperação intergovernamental, extraídas da Ciência Política. É possível classificar a presente pesquisa como investigação do tipo jurídico-interpretativa, vez que se parte da análise de problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 28)

Foram analisados dados de caráter primário e secundário. Aqueles de caráter primário incluem a análise da legislação infraconstitucional e da jurisprudência pertinente, bem como dados referentes à experiência de consorciamento público do Estado de Minas Gerais, que reúne o maior número destas entidades no País.

Os dados gerais sobre os consórcios públicos instituídos em Minas Gerais foram extraídos da base de dados atualizada no ano de 2018 pela extinta Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional - SECIR, órgão então responsável pela política de fomento à cooperação intermunicipal no Estado⁴, conforme listagem constante dos Anexos I e II deste trabalho. Partindo-se da referida base de dados, foi aplicado questionário junto aos consórcios públicos mineiros mapeados, no intuito de avaliar qual a percepção dos responsáveis pela operacionalização da entidade acerca dos diversos fatores que impactam na eficácia do arranjo.

O questionário foi encaminhado, em junho de 2020, ao *mailing* dos 129 (cento e vinte e nove) consórcios mapeados⁵, acompanhado de texto de apresentação (Apêndice II). Diante do reduzido número de respostas recebidas na primeira semana, foram realizados inúmeros contatos telefônicos junto às entidades e a pesquisa foi reenviada a todos aqueles que não preencheram o questionário⁶. Tendo em vista o limite temporal para análise dos dados, adotou-se o prazo limite de 1º de março de 2021 para retorno, de modo que até a referida data foram

⁴ O autor deste trabalho chefiou a Superintendência de Apoio à Cooperação Intermunicipal da SECIR entre os anos de 2015 a 2018, unidade à qual estava vinculada a Diretoria de Fomento aos Consórcios.

⁵ O questionário foi estruturado na plataforma “*Google Forms*” (Apêndice I) e seu conteúdo pode ser acessado por meio do link <https://docs.google.com/forms/d/11DeRtHdkYd2qEmBm-CYpB3IRQuelcqPTR1gcgh4hgg0/edit>.

⁶ Em razão das medidas de isolamento social estabelecidas em razão da pandemia da COVID-19, o contato telefônico junto aos consórcios foi mais difícil, dado que muitas instituições estabeleceram o modelo de teletrabalho.

alcançadas 45 (quarenta e cinco) respostas, totalizando cerca de 35% dos consórcios públicos atuantes mapeados em Minas Gerais. A lista dos consórcios públicos que responderam à pesquisa consta do Anexo III.

O questionário foi estruturado em 6 blocos, contendo 35 (trinta e cinco) perguntas ao todo, sendo a maior parte delas no formato fechado, do tipo múltipla escolha ou de estimativa ou avaliação, em que o respondente “[...] emite julgamento através de uma escala com vários graus de intensidade para um mesmo item” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 221).

O primeiro bloco buscou mapear o perfil dos respondentes. No segundo foram coletadas informações gerais sobre o consórcio, tal como ano de criação e número de consorciados. No terceiro e quarto bloco foram avaliados dados sobre a gestão orçamentário-financeira e gestão de pessoas, respectivamente. Na sequência, o quinto bloco era composto por questões sobre as atividades desenvolvidas pelos consórcios e a efetividade da gestão associada. Por fim, os respondentes puderam avaliar os principais fatores que, na prática, limitam a atuação das entidades.

A análise de eficácia deste trabalho toma como referência conceitual a concepção desenvolvida por Alexandra Leitão (2011). Para a autora, a eficácia não deve ser confundida com eficiência. A eficiência está vinculada à noção de produtividade, ou seja, traz uma relação de custos e benefícios avaliados conforme critérios econômicos. Já a eficácia refere-se à “capacidade da atuação (administrativa) atingir integralmente os objetos que deseja alcançar” (LEITÃO, 2011, p. 78). Destaca-se ainda a conceituação de Gustin e Dias (2006), que definem que a eficácia é alcançada quando se consegue satisfazer os objetivos previstos anteriormente. Desse modo, é possível avaliá-la por meio da investigação da ação que determinada legislação produz sobre o ambiente externo, ou seja, deve-se observar se na aplicação da norma são alcançados os objetivos propostos quando da sua criação (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 99). Assim, as análises realizadas no decorrer deste trabalho foram centradas na capacidade (ou não) do modelo de consórcios públicos regulamentado pela Lei nº11.107/05 conseguir viabilizar a gestão associada de serviços públicos, bem como os ganhos e vantagens atrelados a esta atuação coordenada.

Após o levantamento dos dados primários e revisão da literatura sobre o assunto, o trabalho foi dividido em 4 (quatro) capítulos, além desta Introdução.

No segundo capítulo discute-se os modelos de federalismo e sua configuração na experiência brasileira, bem como os dilemas existentes entre a formatação de modelos de cooperação entre entes federados e a garantia da autonomia. Também foram analisadas as experiências de cooperação intergovernamental em nações europeias que adotam a forma de

Estado unitário (Portugal, Espanha e França) e em nações que adotam o federalismo (Estados Unidos e Alemanha) buscando-se avaliar de que maneira a conformação das distintas formas de Estado e suas variações internas direcionam os arranjos de gestão compartilhada e as semelhanças com o modelo brasileiro de consórcios públicos.

Discute-se ainda aspectos da organização administrativa brasileira e suas principais reformas, os fundamentos que introduzem a consensualidade nas relações da Administração e o conceito de concertações interadministrativas aplicado ao contexto de cooperação interfederativa no Brasil.

Na sequência, o capítulo denominado “Consórcios públicos: caracterização e inovações da Lei nº 11.107/2005” analisa o contexto de surgimento dos consórcios públicos no Brasil e os instrumentos até então utilizados, o marco regulatório destas entidades, com revisão de aspectos da Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017 e a natureza jurídica dos consórcios, sejam eles constituídos com personalidade jurídica de direito público ou privado, analisando o seu posicionamento na ordem jurídica brasileira. Aborda-se ainda a revisão dos instrumentos e etapas de formatação dos consórcios e de aspectos relacionados à gestão orçamentário-financeira, patrimônio, controle e gestão de pessoas destas entidades.

O último capítulo traz a contextualização acerca do desenvolvimento de arranjos interfederativos no Estado de Minas Gerais, com destaque para as chamadas Associações Microrregionais de Municípios e os consórcios administrativos na área de saúde. Na sequência, são abordados os números do cenário de consorciamento público do Estado. Para responder aos problemas da pesquisa, foram avaliados os principais elementos que comprometem a eficácia do consorciamento em Minas Gerais, analisados à luz das informações extraídas do questionário aplicado junto aos consórcios do Estado, do arcabouço legal, de construções doutrinárias, além da experiência prática do autor na matéria.

2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O estudo da organização político administrativa brasileira e seus mecanismos de cooperação intergovernamental, considerando a sua evolução ao longo dos anos, é fundamental para se compreender o crescimento dos arranjos de gestão compartilhada no âmbito da Administração Pública até a instituição da figura dos consórcios públicos. No texto constitucional vigente, o conteúdo do Parágrafo Único do art. 23 traz uma das bases para a construção de instrumentos de gestão compartilhada entre os entes federados, considerando a cooperação como um dos alicerces para o desenvolvimento: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Se de um lado vislumbra-se a conformação a um federalismo cooperativo, de outro, a tendência descentralizadora instaurada após a ruptura com o Regime Militar fortaleceu a autonomia dos municípios, passando a impor certos limites à atuação coordenada efetiva, conforme será discutido ao longo deste capítulo.

2.1 Federalismo: breves apontamentos teóricos

Ao discutir a cooperação intergovernamental no contexto federativo, Andreas Krell (2008) define o modelo federativo como a construção de uma unidade subdividida em partes coordenadas entre si para desenvolverem permanente eficácia comum, por meio da conjugação das necessidades de regulação do poder central com as vantagens da descentralização. Forma-se, assim, um ajuste de interesses que culmina com ganhos recíprocos, permitindo a divisão de tarefas e funções entre as partes que se envolvem no pacto. Por esta concepção, entende-se que o federalismo constitui, de maneira geral e abstrata, um pacto entre os entes federados, por meio do equilíbrio de funções e espaço político, econômico e social, de modo a garantir o funcionamento do Estado como um todo, respeitando suas limitações e diversidades (KRELL, 2008, p. 40)

Thiago Pires (2017) destaca que o lema das federações é a unidade na diversidade. As relações entre entes políticos autônomos entre si e com a autoridade central não abala a unidade do Estado soberano, que se constrói com base no respeito ao pluralismo. No plano do direito,

há uma “pluridade de ordens jurídicas parciais” que são editadas por cada entidade, havendo uma unidade dada pelo texto constitucional, que garante a autonomia dos componentes do Estado e distribui as competências entre eles. Quando se trata de um regime político democrático, tem-se o exercício do chamado “autogoverno” não apenas em âmbito nacional, como também regional e local. A ideia, conforme explica o autor, é uma conjugação de esforços para que a satisfação de interesses gerais - como por exemplo a política de telecomunicações ou de transportes - possa estar associada a “um direito coletivo de ser diferente”, sob o pressuposto de que conceitos de interesse público e bem comum podem ganhar contornos distintos conforme as realidades regional e local, sem perder de vista a garantia da unidade (PIRES, 2017, p. 126-127).

No entanto, Thiago Pires destaca que a concretização de um modelo federativo esbarra em dificuldades, sobretudo quando se trata da repartição de competências. A formatação de um arranjo institucional que consiga definir qual das coletividades territoriais tem melhor condição de assumir cada competência é tarefa complexa, que depende de fatores diversos, como os sociais e geográficos, que podem variar com o tempo e não são determinados pelo Direito. Ademais, as peculiaridades de cada região podem gerar a formação de entes da mesma classe – como Estados ou Municípios - com características muito distintas, o que dificulta a adoção de regras simétricas dentro de uma mesma federação (PIRES, 2017, p. 127-128).

Abrucio e Soares (2001) apontam a existência de dois tipos de relacionamento intergovernamental dentro de um modelo federativo: o competitivo e o cooperativo. O primeiro coloca ênfase na separação entre os níveis de governo e é oriundo, sobretudo, dos efeitos competitivos da globalização. Aproxima-se significativamente do modelo de federalismo norte-americano. Destaca a competição política como forma de controle entre os níveis de governo, de modo a evitar domínios de caráter autoritário; estimula governos locais a serem mais eficientes e responsivos em virtude do potencial competitivo dos demais entes; cria incentivos no terreno de inovação de políticas públicas e, por fim, evita o excessivo entrelaçamento de funções e espaço político, garantindo maior autonomia (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 38-42).

O segundo modelo descrito pelos autores, dito cooperativo, tem suas bases na experiência alemã e australiana. Dá ênfase a um maior entrelaçamento entre os níveis de governo, na busca de se compartilhar tarefas de forma que haja interação entre as atividades dos entes federados. Assim, tornam-se necessários mecanismos que viabilizem ações conjuntas

nas políticas, garantindo a representação e participação de todos os entes federados (LONGOBUCCO, 2009)⁷.

Abrucio (2005) defende que o ideal, neste contexto, é encontrar uma adequação entre a competição e a cooperação. A competição entre níveis de governo se mostra importante em certa medida uma vez que permite controles mútuos e pode favorecer a busca por inovação. No entanto, quando em excesso, afeta a solidariedade entre as partes, considerada elemento essencial do equilíbrio federativo, podendo criar uma guerra fiscal com rumos predatórios. Quanto mais heterogêneo é um país, sobretudo em termos socioculturais e socioeconômicos, mais difícil é adotar uma solução exclusivamente competitiva. É nesse aspecto que se faz imperiosa a coordenação federativa, por meio de regras que obriguem os atores a compartilharem decisões e tarefas, além da criação de uma cultura baseada no respeito e na negociação intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p.46).

Ao discutirem sobre federalismo, Batista e Marinho (2018) destacam que o Direito combate a ideia de federalismo como conceito fechado e como mera forma de governo. Trata-se de um princípio de organização política, que se conecta com a ideia de autonomia política e autodeterminação do indivíduo. Da mesma forma que o ente central, os demais entes são pessoas políticas dotadas de autonomia financeira e política, que recebem poderes diretamente da Constituição, não podendo se falar em subordinação entre eles, mas sim em um movimento de descentralização, que poderá se dar em maior ou menor grau em cada experiência (BATISTA; MARINHO, 2018, p. 159).

Conforme expõe Justen Filho (2005), não existe um modelo abstrato e único de federação, pois cada Estado federado apresenta soluções organizacionais concretas distintas e “[...] a extensão da autonomia dos entes federados depende da formação histórica e da relação de forças sócio-políticas concretamente existentes”. Como exemplo, o autor destaca os casos dos EUA e da Alemanha, dois Estados com organização política muito diferenciada, o que levou à construção de um federalismo distinto em cada um desses países, sendo o primeiro competitivo e o segundo cooperativo, conforme já discutido (JUSTEN FILHO, 2005, p. 6).

Justen Filho (2005) acrescenta ainda que mesmo quando determinada federação influenciou a organização de outro Estado, a experiência, na prática, pode resultar em um modelo de federalismo distinto. Após a proclamação da República brasileira, por exemplo,

⁷ Alguns trechos sobre os modelos de federalismo discutidos por Abrucio e Soares e Andreas Krell tomaram como ponto de partida o trabalho monográfico elaborado pelo autor como requisito para conclusão do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, no ano de 2009, intitulado “O arranjo de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental”

observou-se a tentativa de implantação de uma federação inspirada no modelo americano. No entanto, “[...] as sucessivas modificações e as mutações constitucionais conduziram à formação de uma federação inconfundível com a norte-americana” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 6).

Rui Affonso (2000) traz alguns apontamentos sobre as interseções entre os conceitos de descentralização e federalismo. Os dois termos remetem a uma resposta do Estado no sentido de atender a múltiplas demandas diferenciadas territorialmente, ou seja, de conciliar o todo com as particularidades que cada localidade ou região alcançam. A descentralização remete à ideia de redistribuir recursos, espaços de decisão, competências e atribuição de responsabilidades. Essa redistribuição de poder político e econômico pode se dar entre instâncias governamentais, poderes estatais ou até mesmo entre Estado e sociedade. De outro lado, a federação caracteriza-se pela transmissão de poderes a vários centros, mas não por meio da delegação do poder central, e sim pelo voto. Deste modo, a descentralização não implica, por si só, a formação de uma federação. Já a noção de federação pressupõe algum nível de descentralização para se concretizar. Assim, o autor conclui que a “[...] distinção básica repousa no fato de o federalismo contemplar a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação”, indo além do atributo da descentralização (AFFONSO, 2000, p. 130).

O autor acrescenta ainda que a relação entre federalismo e descentralização é algo que se altera conforme o contexto histórico. Quando se parte de uma situação de centralismo, a noção de federalismo pressupõe uma descentralização, como foi no caso de experiências na América Latina. Por outro lado, em situações de desintegração, o federalismo pressupõe, inicialmente, uma identificação com o poder central, tal qual ocorreu no modelo norte-americano, em que as colônias e posteriormente os Estados se uniram para criar um Estado Federal (AFFONSO, 2000, p. 131).

Ao debater sobre o tema, Thiago Pires (2017) destaca que as diferentes federações são complexas e dinâmicas, o que deve pressupor certa flexibilidade. A base da autonomia federativa está centrada em uma Constituição rígida, justamente para garantir a autonomia dos entes e a manutenção da unidade. No entanto, essa rigidez não pode significar uma configuração estanque, sem possibilidade de ajustes. Para o autor, não há mais como se pensar em uma noção de federalismo dual, baseado em domínios excludentes de atuação, ou seja, em que cada competência estatal seja reservada a uma esfera específica. Os fatos e as realidades sociais são dinâmicos e complexos, de modo que interferências e sobreposições entre os entes é algo esperado e inevitável. Mesmo em nações com federalismo dual, como nos Estados Unidos,

acabou-se reconhecendo a concorrência federativa e o desenvolvimento de meios para lidar com seus efeitos (PIRES, 2017, p.126-127).

Nesse sentido, o autor complementa que a cooperação surge como elemento importante na construção de um pacto federativo flexível e que seja capaz de lidar com as assimetrias⁸ que existem entre os componentes de um Estado Federado, o que ele resume da seguinte forma:

Meios de cooperação têm a virtude de “buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade”. Eles convivem com a repartição constitucional de tarefas, mas permitem ajustes quando se façam necessários. Se a competência é estadual, os estados continuam a exercê-la, mas de forma concertada. Encontram-se soluções para a assimetria e para os *spillovers*, sem que, para isso, seja preciso modificar a estrutura da federação. Em suma: trata-se de instrumentos indispensáveis do federalismo que, como visto, é inevitavelmente dinâmico e demanda flexibilidade (PIRES, 2017, p.135).

No caso brasileiro, conforme bem explica Pires (2017), as notórias desigualdades regionais do País e a assimetria na repartição de competências criada em nosso pacto federativo acaba impactando a prestação de serviços públicos pelo Estado. O problema é ainda mais evidente no âmbito municipal, com grande número de cidades com arrecadação incompatível com as competências, o que exige a adoção de iniciativas que permitam o bom desempenho do Estado e a viabilização de políticas públicas. Entre essas iniciativas o autor destaca a figura dos consórcios públicos, dos convênios de cooperação e outras ferramentas semelhantes, baseadas em agrupamentos de municípios (PIRES, 2017, p.137).

No entanto, antes de avançar na criação de arranjos de gestão compartilhada entre os entes federados, o pacto federativo brasileiro enfrentou momentos de avanços e retrocessos e o modelo cooperativo esbarrou em diversas limitações, dentre elas as restrições impostas pela autonomia dos entes federados, conforme será detalhado a seguir.

⁸ O autor discorre acerca de dois tipos de (as)simetria. A primeira, a qual denomina assimetria jurídica (*de jure*), diz respeito à igualdade ou não dos regimes jurídicos das entidades de uma mesma classe. Deste modo, quando o texto constitucional traz normas idênticas quanto à organização e competência dos Estados membros, temos um federalismo simétrico *de jure*. Esta simetria ocorre no Brasil, tanto no plano estadual quanto municipal, mas não é algo visto em diversas federações. O segundo tipo é a denominada assimetria *de facto*, que não diz respeito ao regime jurídico, mas à realidade de determinada federação em um dado momento. Mesmo que os entes de uma mesma classe sejam dotados de competências idênticas, guardam inúmeras diferenças entre si. São diferenças territoriais, econômicas e sociais, presentes em maior ou menor grau. O excesso de simetria *de facto* pode levar a uma pressão por regimes jurídicos diferenciados, gerando assimetria *de jure*, de modo a acomodar o pluralismo que existe no Estado federal (PIRES, 2017, p.132).

2.2 O pacto federativo brasileiro: do caráter centralista à descentralização

Historicamente, o Brasil teve idas e vindas no que diz respeito à sua organização e estruturação federativa. A própria tradição unitária e centralista da monarquia portuguesa, que promoveu a independência do País, fez com que sua identificação inicial se pautasse na promoção de uma unidade na nação, que a mantivesse coesa o bastante para evitar a desfragmentação territorial (FERREIRA, 2001, p. 52-53).

Batista e Marinho destacam que “a ideia de federação acompanha a história constitucional brasileira” (BATISTA e MARINHO, 2018, p. 160). Após a Proclamação da República foi instaurado o federalismo no País, consagrado como forma de organização do Estado conforme previsto no art. 2º, do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, do governo provisório de Deodoro da Fonseca: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1989)

Saldanha (2017) aponta que este processo, conduzido pelas oligarquias, assumiu a agenda federalista de modo explícito e decidido. A nação se articulava por meio de partidos estadualizados, que ampliavam o protagonismo dos Estados-Federados. Nesse momento, os municípios não eram encarados como agentes políticos e pouco se debatia acerca de sua atuação (SALDANHA, 2017, p. 123).

Mais tarde, a Constituição da República dos Estados do Brasil de 1891 veio a garantir a forma federativa, já consagrada em seu art. 1º: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

Conforme disposto no art. 2º do Texto Constitucional, as antigas oligarquias formariam os Estados-Federados, os quais, consoante disposto no art. 5º, cuidariam das necessidades de seu governo e da sua administração às próprias expensas. Saldanha (2017) destaca que a Assembleia Constituinte tratou de esclarecer que caberia aos Estados o custeio de suas despesas antes mesmo de lhes garantir os recursos necessários para tal. Trata-se, ao seu ver, de um “modo “displicente” com que se buscou construir um edifício federativo” (SALDANHA, 2017, p. 127). Sobre essa construção do federalismo da Primeira República, o autor destaca que:

[...] centrava-se no acordo político, que opera única e exclusivamente segundo os juízos de conveniência e as paixões de seus atores. Faltava-lhe lastro institucional e mecanismos de renovação e autocontrole. Sendo político, mas carecendo de densidade normativa, ao menos no plano constitucional – que se contentava em declarar a organização federativa, sem, contudo, garantir-lhe a efetividade – o federalismo da

Primeira República fomentou o coronelismo, que correspondeu a seu verdadeiro amesquinamento (SALDANHA, 2017, p. 136).

Mais tarde, com a Emenda Constitucional nº 3, de 1926, foi garantida a autonomia aos municípios, prevendo a intervenção federal quando esta garantia não fosse respeitada. A Constituição de 1934 manteve o federalismo, e, posteriormente, em 1937, durante o Estado Novo, as bases de caráter totalitário promoveram um falso federalismo, que era suplantado pela tendência centralizadora e autoritária do governo central (FERREIRA, 2001, p. 52-53).

Somente em 1946, com o restabelecimento da democracia, é que se enxerga um primeiro momento de equilíbrio no federalismo no Brasil, tanto na relação entre as esferas de poder como na prática democrática. Entretanto, tal avanço foi barrado com a entrada em vigor do Regime Militar, em 1964, quando passou a vigorar uma grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Os militares entendiam que a manutenção das liberdades federativas dava abertura para que a oposição pudesse se estruturar para atacar o regime, por meio das bases das antigas oligarquias. A estrutura federativa do Estado era politicamente incompatível com o novo regime, que trabalhava para diminuir os espaços disponíveis e fortalecer o poder central (SALDANHA, 2017, p. 167-168).

A Constituição de 1967 foi marcada por forte controle do Presidente da República, que comandava o processo legislativo e chegou até mesmo a ser o responsável por designar os governadores dos Estados e prefeitos das capitais. O regime autoritário e o domínio do poder central foram estabelecidos de forma definitiva com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (FERREIRA, 2001, p. 52-53).

Em todo caso, é importante destacar que, ao menos no Texto Constitucional, o federalismo ainda constava como forma de Estado do País, a despeito de evidente centralismo e de uma série de medidas para conter a autonomia dos entes estaduais e locais. A federação era composta pela União, Estados e territórios. Embora a autonomia municipal estivesse resguardada pela Constituição, os municípios não eram incluídos como entes políticos e estavam muito distantes de atingir o patamar que alcançaram em 1988 (SALDANHA, 2017, p. 168).

Mais tarde, as mudanças contínuas na organização política do País permitiram o desenvolvimento de um novo federalismo, que se iniciou após o fim do Regime Militar. O processo de redemocratização trouxe novas bases, de maneira que a descentralização e o enfraquecimento do poder central caracterizavam-se como traços definidores da organização do Estado. Acreditava-se seguramente que a transferência de poder aos governos locais seria a

solução dos problemas que surgiam nas relações intergovernamentais (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Dessa forma, as mudanças que eclodiram na década de 1980 e a superação do antigo regime, aliado a uma série de movimentos sociais de caráter participativo, fizeram com que, em 1988, o Texto Constitucional trouxesse o denominado federalismo democrático, fortalecendo a tendência descentralizadora no País – apesar do chefe do Poder Executivo Federal ainda concentrar importantes poderes, como a competência privativa para legislar sobre temas essenciais para o desenvolvimento econômico. Soma-se ainda, o forte movimento municipalista, com a pressão desses entes por maior autonomia. Assim, seguindo essa tendência, a Constituição garantiu-lhes *status* de entes federativos, aumentando a abrangência do federalismo e acompanhando a tendência de fortalecimento da sociedade civil que se passava no contexto político (FERREIRA, 2001, p. 52-53). A Constituição de 1988 reforçou, portanto, um direcionamento para descentralização, alçando o princípio federativo ao *status* de cláusula pétrea. O constituinte se empenhou em dotar os entes estaduais e municipais de maior autonomia financeira e tributária. Batista e Marinho (2018) apontam como resultado deste processo a formação de um federalismo estadualista e predatório, que foi agravado por uma série de crises no Governo Federal. Somente a partir de 1994, no Governo Fernando Henrique Cardoso, é que uma série de normas que alteraram ou regulamentaram a Constituição Federal criaram uma “recentralização”, reduzindo a autonomia financeira e instituindo mecanismos de coordenação pela União (BATISTA; MARINHO, 2018, p. 163-164).

É importante destacar que o modelo construído não inseriu, inicialmente, arranjos de caráter regional no pacto federativo, e nem instrumentos suficientes para solidificar práticas do federalismo cooperativo no País. Esses foram se consolidando ao longo dos anos, dada a evidente necessidade de articulação em torno de ações compartilhadas, culminando, mais tarde, na institucionalização dos consórcios públicos.

2.3 Cooperação *versus* autonomia municipal: o dilema das municipalidades

Antonio Calhau de Resende (2008) explica que, após a Constituição Federal de 1988, o Município passa a alcançar novo *status* no federalismo, tornando a experiência brasileira distinta de outros modelos federativos no mundo. Não se trata mais de mera circunscrição territorial, mas de peça importante da federação, dotada de autonomia política, financeira e administrativa. A expansão da autonomia dos entes federados tem ligação com o processo de

reconstrução democrática do País durante a década de 80 do século passado. Não havia sentido em se manter um governo centralista, já que a tendência era pela consolidação democrática. Assim, Estados e Municípios assumem novos papéis político-institucionais e passam a compartilhar, junto à União, seja de forma autônoma ou não, a gestão de determinadas funções e serviços. (CALHAU DE RESENDE, 2008, p. 11-13).

A despeito da consolidação da autonomia municipal dada pelo conteúdo dos artigos 1º e 18 do Texto Constitucional⁹, Calhau de Resende (2008) apresenta alguns argumentos daqueles que se posicionam de forma contrária à inclusão dos Municípios na categoria de ente político, como a ausência de representação no Senado Federal, ausência de Poder Judiciário próprio e impossibilidade de apresentação de emendas à Constituição pelas câmaras municipais (CALHAU DE RESENDE, 2008, p. 11-13).

No entanto, respeitadas as opiniões diversas, o autor entende que o Município, na condição de pessoa jurídica de direito público dotada de capacidade política, possui prerrogativas análogas as dos demais entes que compõem a federação, com autonomia resguardada pelo art. 18 da CF/88. Tal autonomia corresponde a um conjunto de competências necessárias para atender às demandas de uma comunidade local e vem acompanhada da capacidade de editar normas jurídicas e elaborar o seu próprio direito dentro de sua esfera de competências (CALHAU DE RESENDE, 2008, p. 11-13).

Ao discutir sobre a autonomia municipal e a multiplicação de cidades no Brasil após 1988, Fabrício Tomio (2017) explica que o formato da institucionalização dos governos locais no Brasil reúne “[...] alto grau de autonomia formal com uma padronização constitucional nas atribuições e prerrogativas”. Assim, não faz sentido pressupor que unidades dotadas de 1.000 (mil) ou de 1.000.000 (um milhão) de habitantes tenham a mesma capacidade de exercer a autonomia política, gerir recursos fiscais e prestar serviços públicos. A ausência de variações nas definições de competência faz com que grande parte das instâncias locais não consigam implementar políticas públicas de qualidade. O autor conclui que a criação de unidades intermediárias entre Estados e Municípios, como são os consórcios públicos, “[...] podem ter uma contribuição muito mais incisiva para os problemas da democracia brasileira do que a multiplicação de municípios” (TOMIO, 2005, p. 117).

⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:[...]”

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988)

É importante destacar que a autonomia municipal é princípio constitucional que deve ser respeitado, de modo que seu ferimento enseja intervenção federal, conforme previsto no art. 34, inciso VII, alínea c, da CF/88. Um dos principais elementos dessa autonomia está na capacidade de auto organização das municipalidades, por força da chamada Lei Orgânica Municipal, que fica a cargo da Câmara Municipal (CALHAU DE RESENDE, 2008, p. 11-13).

Calhau de Resende (2008) faz breve análise das três principais vertentes dessa autonomia: a primeira delas é a autonomia política, que advém da manifestação para escolha do prefeito, vice-prefeito e vereadores, o que lhes confere capacidade de autogoverno. A segunda vertente é a autonomia administrativa, que consiste na capacidade de gerir e legislar sobre os assuntos de interesse local sem interferência dos Estados ou União, conforme disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Sobre o conceito de interesse local, o autor entende que se refere a “[...]um campo de atribuições da municipalidade, alcançando tudo que estiver relacionado diretamente com a vida de seus habitantes e as conveniências da administração local” e que se sobrepõe aos interesses regionais ou nacionais¹⁰ (CALHAU DE RESENDE, 2008, p.18).

Por fim, tem-se a autonomia financeira, que se refere à capacidade de instituir tributos de sua competência e aplicar as suas rendas. Trata-se de elemento fundamental para a garantia da autonomia, uma vez que a arrecadação própria é que permite a prestação de serviços públicos de sua competência. No entanto, de maneira geral, os Municípios possuem receitas insuficientes para a realização de serviços e obras, o que os torna dependentes de repasses da União e dos Estados. A proliferação de cidades nas últimas décadas, muitas delas com população inferior a dez mil habitantes, agravou ainda mais esse cenário, tornando imperiosa a adoção de soluções de cooperação (CALHAU DE RESENDE, 2008, p. 24-25).

¹⁰ Conforme explica Hely Lopes Meirelles, interesse local não é aquele interesse exclusivo do Município, até porque não há como se pensar em um interesse municipal que não seja, reflexamente, interesse do Estado ou da União. Desse modo, o que de fato caracteriza o interesse local é a “[...] a predominância desse interesse para o município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto” (MEIRELLES, 2016, p. 434;435). Em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade referente à competência municipal para legislar horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, o Supremo Tribunal Federal – STF manifestou-se sobre o tema, definindo interesse local como aquelas necessidades imediatas do município, mesmo que possuam reflexos no interesse regional ou geral (BRASIL, 2007). Raul Machado Horta (2004) destaca que a nova repartição de competências introduzida no pacto federativo consagrado pela Texto Constitucional, apesar de evidentes avanços, ainda carece de modificações, sobretudo no que se refere ao campo da legislação concorrente. Diversos temas que se encontram mais próximos do interesse dos Estado ou dos Municípios permaneceram com a União para legislação de normas gerais, como, por exemplo, trânsito e transporte, seguridade social, recursos naturais (HORTA, 2004, p. 179-180).

Ao discutir os temas da autonomia e descentralização, Ângela Moulin Santos (2012) destaca que os constituintes de 1988 acreditavam na importância da cooperação entre os entes federados, mas definiram a descentralização como elemento essencial na distribuição das competências administrativas, utilizando-se o princípio da subsidiariedade¹¹ como sustentação, buscando inspiração no modelo alemão. A subsidiariedade divide as atribuições conforme a complexidade do atendimento para satisfação dos interesses da coletividade. No entanto, a esfera municipal é composta por unidades dotadas de capacidade de resposta extremamente discrepante, de modo que aquelas cidades de maior peso demográfico e econômico puderam se adequar à sua condição de ente federativo, enquanto as cidades de menor porte e arrecadação não conseguem oferecer serviços de qualidade e cumprir com as competências constitucionais que lhes foram atribuídas. Assim, na concepção de Ângela Moulin Santos, tal cenário acabou fazendo com que o modelo federativo brasileiro assumisse feição mais competitiva do que cooperativa (SANTOS, 2012, p. 6).

A autora argumenta que o modelo federativo pensado em 1988 é muito diferente do que o que está em vigor. O Município segue como ente autônomo, mas grande parte das reformas constitucionais empreendidas ao longo dos últimos trinta anos afetou a capacidade desses entes de protagonizar políticas públicas. Essas reformas incluem um conjunto de emendas constitucionais que alteraram o sistema tributário, reduzindo o seu potencial de arrecadação (como a Emenda Constitucional nº 31¹²); diminuíram as transferências aos Municípios (Emenda Constitucional nº 27¹³); instituíram ou ampliaram políticas sociais com financiamento municipal (Emenda Constitucional nº 64¹⁴) e ainda limitaram a autonomia política das cidades (Emenda Constitucional nº 25¹⁵) (SANTOS, 2012, p.7).

¹¹ José Alfredo de Oliveira Baracho (2014) aponta que o princípio da subsidiariedade explica, em muitos casos, a descentralização. A aceitação desse princípio pressupõe a ideia de que aquelas competências que não são imperativamente detidas pelo Poder Central podem ser transferidas às coletividades locais. No caso em questão, tem-se a transferência às esferas locais, os municípios, que conhecem e atuam diretamente na prestação de determinados serviços públicos (BARACHO, 2014, p. 38). Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011) entende que o princípio da subsidiariedade informa todo o direito público, incluindo a distribuição das atribuições do Estado entre os seus órgãos e entes. Para o autor, a aplicação deste princípio ganha força na medida em que se compreende os conceitos de descentralização e coordenação, cabendo ao ente maior coordenar as decisões e ações coletivas para que todos atuem em regime de mútuo apoio (MOREIRA NETO, 2011, p. 29).

¹² “Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (BRASIL, 2000c).

¹³ “Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000: Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União” (BRASIL, 2000b).

¹⁴ “Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010: Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social” (BRASIL, 2010).

¹⁵ “Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000: Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal” (BRASIL, 2000a).

Assim, se um de lado a descentralização entra na agenda política do País como reação ao caráter centralizador do Regime Militar, orientando a redefinição das instituições políticas brasileiras, de outro lado, acaba por se mostrar como alternativa incapaz de solucionar os problemas relacionados à prestação de serviços públicos, sobretudo em razão de um cenário evidentemente desigual no País, em que determinados Municípios não possuem capacidade de oferecer serviços públicos à população, seja pela incapacidade técnica ou pela arrecadação evidentemente inferior ao conjunto de competências que lhes foram conferidas.

Bonavides e Saleme (2019) explicam que, no intuito de atender à necessidade de prestação de serviços públicos cuja competência foi conferida aos Municípios, a criação de arranjos regionais, como as regiões metropolitanas e os consórcios públicos, surgiu como estratégia capaz de conciliar interesses e finalmente prover políticas públicas aos cidadãos. No entanto, a autonomia dos Municípios pode surgir como elemento dificultador da efetividade desses arranjos, sendo indispensável a criação de formas paritárias de manifestação e opinião. No caso dos arranjos metropolitanos, em que a instituição é conferida aos Estados, esse conflito se torna ainda mais evidente (BONAVIDES; SALEME, p. 43-47).

Conforme explicou o Professor Cretella Júnior (CRETELLA JÚNIOR, 1981, p. 106), a autonomia não é poder originário, mas sim prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição. Com a instituição dos consórcios públicos, uma entidade formada por distintos entes federados passa a compor, formalmente, a estrutura administrativa de todos esses entes. Desta forma, tem-se um cenário em que as decisões são tomadas em caráter coletivo, podendo a autonomia ser suplantada em temas que, constitucionalmente, são de competência local. Surge assim, como nos esclarece Pires (2008), o desafio de harmonizar interesse local e regional, na delicada tensão das autonomias municipal e do Estado-Membro (PIRES, 2008, p. 54).

Melo Júnior (2009) destaca que no caso brasileiro a cooperação encontra resistência no que ele denomina de “municipalismo autárquico”. Trata-se de um movimento de compartimentalização, com municípios fechados e confiantes na capacidade de resolver todos os problemas de forma autônoma, com uma atuação beirando à competição. Segundo o autor, essa visão míope de atuação vem sendo sustentada por prefeitos que se posicionam como atores centrais do jogo local e intergovernamental e não reconhecem a importância de uma visão sistêmica para problemas locais e regionais, sobretudo diante da possível perda de poder e protagonismo (MELO JUNIOR, 2009, p. 39).

Carlos Faria e Carlos Rocha (2004) apontam que o desafio é garantir o equilíbrio entre a autonomia municipal e a coordenação centralizada em um cenário com atores heterogêneos. O problema reside em como efetivar arranjos de cooperação que envolvem entes autônomos

que, na prática, podem resultar na acentuação de assimetrias, dado que os municípios mais fortes tendem a impor seus interesses aos mais fracos. Os autores explicam que não se pode cair no erro de estabelecer formas genéricas, uma vez que fatores circunstanciais e as características dos entes que compõem o arranjo são elementos essenciais para a definição de diretrizes e do formato de cooperação (FARIA; ROCHA, 2004, p. 103).

Ao discutirem sobre os custos de coordenação e transação impostos à formatação de arranjos de cooperação, Bel e Warner (2015) destacam que a opção por um modelo cooperativo envolve custos de informação, negociação e agência que podem ser substanciais. Tem-se, nesse caso, típico problema do principal-agente, em que as decisões dos “agentes” podem ser tomadas de acordo com seu interesse próprio, mas não em prol da coletividade. Em arranjos de cooperação, é comum que sejam instituídas novas entidades, que assumem as funções de coordenação. Nesse caso, a distância entre o principal-agente aumenta, uma vez que novo participante entra no jogo, sendo capaz de tomar decisões em nome do representado. Assim, é importante que sejam criados mecanismos de controle para melhorar o alinhamento entre principal e agente, aumentando a necessidade de monitoramento e coordenação. No entanto, os autores observam que quando se faz necessário um controle acentuado, os custos de transação aumentam, reduzindo o interesse pela cooperação. Assim, um alinhamento pré-existente entre os interesses das partes é elemento essencial para que a cooperação possa lograr maior êxito (BEL; WARNER, 2015, p. 59).

Alexandra Leitão (2011) entende que “[...]a autonomia e a salvaguarda dos interesses prosseguidos pelos vários níveis da Administração não podem ceder perante as necessidades de eficácia e de simplificação de procedimentos”. Assim, é importante que as distintas formas de concertação tenham em vista estas duas vertentes: de um lado garantir os interesses públicos perseguidos pelas diferentes entidades públicas envolvidas e de outro alcançar novos patamares de eficiência na atuação do poder público (LEITÃO, 2011, p. 50).

De maneira conclusiva, é importante que as concepções político-institucionais não estejam vinculadas à noção de que deve preponderar a garantia absoluta da autonomia municipal. Tal pensamento iria limitar a formação de laços intergovernamentais, que são essenciais para o fortalecimento e êxito da gestão de interesses regionais do País. Por outro lado, é importante que os arranjos de gestão compartilhada tenham o potencial de retratar o interesse de todos os entes políticos-administrativos que os compõem, sem neutralizar a autonomia local, mas sim de modo a conciliá-la de com os interesses regionais (ALVES, 2001, p. 68-70).

2.4 Experiências internacionais em arranjos de cooperação intergovernamental

A articulação em torno de arranjos de cooperação intergovernamental e os dilemas existentes entre a gestão compartilhada e a autonomia dos entes federados não é algo próprio do Brasil. Em diversas partes do mundo, instâncias locais se organizam em distintos modelos de governança na busca por soluções de caráter regional, de menor custo e maior alcance. Mesmo em nações em que vigoram distintas formas de Estado, é possível observar a formatação de instâncias de cooperação que passam a ocupar espaço cada vez mais consolidado na oferta de políticas públicas.

Desse modo, na sequência, faz-se a análise de modelos de cooperação empregados em distintas nações de modo a compreender as semelhanças com o arranjo de consórcios públicos brasileiros, bem como avaliar experiências exitosas que podem ser aplicadas à cooperação interfederativa do País.

Ao discutirem sobre os fatores que impulsionam a cooperação intermunicipal em diversos países do mundo, Bel e Warner (2015) apontam que existem diferentes tipos de acordos cooperativos. Esses arranjos podem ser formais ou informais. Podem ter natureza operacional, incluindo, por exemplo, a prestação de serviços ou natureza coordenativa, como conselhos. Podem ter finalidade específica ou finalidades diversas (BEL; WARNER, 2015, p. 54).

Os autores apontam alguns elementos que fortaleceram a importância da cooperação intermunicipal ao longo dos anos em diversos países. A crise econômica que se alastrou em 2008 trouxe forte impacto em nível local, aumentando a necessidade de governos locais repensarem a prestação de serviços, em busca de maior eficiência. A economia de escala é um dos elementos fundamentais que impulsiona a cooperação, uma vez que a demanda agregada de várias instâncias permite a queda de custos e ajuda a conter as externalidades que resultam de ações descoordenadas de cada localidade. Outro fator destacado é o tamanho dos governos locais. Geralmente, a cooperação é utilizada para superar desafios de governos com tamanhos abaixo do ideal. Sobre este último ponto, os autores destacam que costuma se mostrar como problema mais grave em nações como os Estados Unidos, em que as instâncias locais assumem a prestação de importantes serviços. Em alguns países europeus muitos serviços são administrados por níveis superiores de governo, o que reduz a importância do tamanho do governo local (BEL; WARNER, 2015, p. 52; 56-57).

Strelec (2019) acrescenta que os mecanismos de cooperação não são exclusividade brasileira e se configuram das mais variadas formas, com formatação estreitamente atrelada ao modelo das instituições políticas e ao desenho de governo de cada país. Mesmo nas federações, que seguem a lógica de coexistência de unidades autônomas, é possível observar modelos extremamente distintos, com diferentes graus de descentralização de autonomia. Federações clássicas, como Estados Unidos, não possuem dispositivos em suas constituições que façam menção explícita a formas de cooperação entre os governos. Não obstante, existem mecanismos consolidados de cooperação. Estados unitários europeus, que fortaleceram ao longo dos anos um processo de descentralização administrativa, também incorporam mecanismos para efetivação da cooperação, conforme será discutido na sequência (STRELEC, 2019, p. 55).

2.4.1 Experiências de cooperação intergovernamental no regime federativo: Estados Unidos e Alemanha

Ao discutir a cooperação intergovernamental nos Estados Unidos, Marcelo Ortolan (2013) destaca que a natureza dualista do federalismo do país impediu que as relações intergovernamentais se institucionalizassem com maior força, de modo que predominam relações informais, vinculadas à cooperação voluntária contratual entre os Estados (ORTOLAN, 2013, p. 76).

Strelec (2019) aponta que, a despeito dessa configuração do federalismo americano, a cooperação intergovernamental tem sido utilizada de maneira cada vez mais efetiva no País. Fatores diversos, como a recessão econômica no plano local e a redução do apoio fornecido pelo governo central (União) e pelos Estados-membros, favorecem a coordenação entre as instâncias de governo na provisão de serviços públicos. Assim, apesar do modelo federativo formalmente dual, o poder conferido aos Estados para elaborarem as suas próprias constituições - o que lhes permite inclusive transferir autoridade aos governos locais - criou um sistema em que os distintos níveis de governo passaram a ser envolver de alguma maneira em todas as políticas públicas, o que tornou indispensável a criação de mecanismos de coordenação e cooperação (STRELEC, 2019, p. 57).

Sobre a configuração das instâncias locais norte americanas, Wilson e Gamkhar (2011) apontam que “embora todos os territórios dentro dos Estados sejam subdivididos em jurisdições não sobrepostas e contíguas, chamadas de condados, há muitas outras jurisdições sobrepostas no mesmo território”. Essas jurisdições podem ser criadas com objetivos múltiplos ou com objetivos especiais, quando são denominados distritos especiais independentes, instituídos para alguma atividade específica. Assim, além dos condados existem os municípios, as pequenas

idades, os distritos escolares e os distritos especiais, totalizando 90.126¹⁶ governos locais (EUA, 2017), conforme dados do censo norte-americano. Esse grande número de governos locais, muitos deles sobrepostos, faz com que a cooperação se torne imperiosa, sob pena de duplicação de esforços e de conflitos na implementação de políticas públicas (WILSON; GAMKHAR, 2011, p. 34).

Ao discutirem sobre a prestação de serviços públicos por governos locais, utilizando como referência o contexto norte-americano, Wilson e Gamkhar (2011) trazem à tona o chamado modelo de Tiebout, dos estudos do autor Charles Tiebout denominados “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, de 1959. Tal modelo considera os governos locais como instituições análogas ao mercado, de modo que o indivíduo “compra” um lugar para morar com base em suas preferências de serviços públicos e impostos. Assim, uma vez que essas condições não se mostram mais favoráveis, ele opta por outra localidade. Esse “mercado” cria um ambiente de competição entre os governos locais, privando-os dos benefícios da fusão e cooperação (WILSON; GAMKHAR, 2011, p. 38).

No que tange às iniciativas do governo central (União) para estimular relações intragovernamentais, Strelec (2019) destaca a criação de órgãos regionais para assumir a coordenação de temas que afetavam as cidades, como os Conselhos de Governo e Organizações de Planejamento Metropolitano; a aprovação da chamada “*compact clause*”, que facultou aos Estados, com o aval do Congresso, a celebração de convênios para tratar de interesses comuns e as iniciativas de cooperação fiscal. Já em âmbito estadual, a autora destaca iniciativas em que os Estados assumem obrigações típicas das esferas locais, sobretudo no contexto metropolitano, evitando a fragmentação de políticas urbanas e a incapacidade de alguns governos locais de assumirem esse papel de coordenação (STRELEC, 2019, p. 58).

Wilson e Gamkhar (2011) destacam ainda o papel das confederações de condados, que são instituídas para tratar de questões de interesse metropolitano, e atribuem a uma agência a jurisdição de alguma atividade de interesse comum. Segundo os autores, esses arranjos surgem diante do “reconhecimento de que nenhum governo local sozinho tem a extensão geográfica apropriada ou a capacidade fiscal de lidar com algum(ns) desafio(s) específico(s)”. Há ainda acordos voluntários entre governos locais, que são pactuados em situações diversas, como quando o governo local não tem capacidade adequada para prestar certo serviço e faz um acordo com a cidade vizinha ou quando o governo de um condado presta serviços para pequenas

¹⁶ Este dado foi atualizado conforme estudo sobre os distritos especiais dos EUA produzido em 2017 pelo Censo Norte Americano, disponível em: <https://bityli.com/oZjYU>. Acesso em 24 out. 2020.

municipalidades localizadas em sua jurisdição. Os autores explicam que estes acordos voluntários são mais frágeis do que aqueles pactuados com base na “*compact clause*”, mas gozam de maior flexibilidade, sendo uma opção viável (WILSON; GAMKHAR, 2011, p. 49).

Assim como os EUA, a Alemanha também adota a forma de estado federal. O princípio federativo é cláusula pétrea promulgada em 1949 pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Sua estrutura é formada pela União (*Bund*) e dezesseis Estados (*Landers*), sendo que três destes são denominados Cidades-Estados (Berlim, Hamburgo e Bremen). Existem ainda 12.000 (doze mil) municípios, denominados comunidades, que representam a menor unidade com administração própria. As comunidades – termo alemão para Município – não possuem *status* de ente federativo como no Brasil, mas são dotadas de autonomia política, financeira e administrativa, com eleições diretas para prefeitos e vereadores e capacidade própria de arrecadação. Grande parte das chamadas “tarefas públicas” atribuídas aos *Landers* são repassadas aos governos locais, que são considerados entidades administrativas territoriais, integrantes da administração indireta estadual, que formam a chamada administração municipal (STRELEC, 2019, p. 59-60; ORTOLAN, 2013, p. 64).

Há ainda 82 (oitenta e duas) cidades livres (*Kreisfreie Stadte*) e 295 (duzentos e noventa e cinco) governos regionais (*Landkreise*). Tratam-se de acordos regionais com personalidade jurídica de direito público, com poder legislativo e executivo próprio, e representam o principal instrumento articulador de alcance regional entre o poder local e estadual. Todas as comunidades (Municípios) da Alemanha na faixa de 1.000 (mil) a 100.000 (cem mil) habitantes devem integrar um dos 295 *Landkreises*, cujas atribuições são formatadas conforme princípio da subsidiariedade, assumindo funções que os entes menores não conseguem cumprir com maior eficiência. Essas unidades regionais recebem contribuições financeiras dos Municípios e exercem um papel de autarquia regional, assumindo a gestão de políticas em diversas áreas, como a gestão de aeroportos regionais, o sistema de energia intermunicipal, sistemas de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, transporte e outros serviços públicos (STRELEC, 2019, p. 59-60).

Ortolan entende que os *Landkreises* representam o principal instrumento de cooperação vertical entre municípios e os Estados, na medida em que são instituídos por lei estadual com a função específica de gerenciarem políticas públicas de alcance supralocal ou microrregional (ORTOLAN, 2013, p. 56-65).

Nota-se que o modelo de cooperação regional estabelecido na federação alemã é dotado de maior estabilidade que o modelo de consórcios públicos brasileiro. Os governos regionais (*Landkreises*) e suas competências são instituídas por lei estadual e todas as instâncias locais

devem, necessariamente, integrar um deles. Desse modo, evita-se a criação desenfreada e a sobreposição de entidades com a mesma finalidade, como ocorre no caso de consórcios públicos no Brasil. Tem-se, assim, atuação mais independente do interesse político das autoridades locais e a redução de conflitos com a autonomia local.

Marcelo Ortolan (2013) faz um apanhado de outros mecanismos de cooperação intergovernamental na federação alemã. Na linha da cooperação horizontal entre os *Landers* (Estados-membros), o autor destaca o papel da chamada Conferência dos Primeiros-Ministros dos *Landers* – *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) – que discute temas de interesse comum entre os Estados, fora do processo legislativo convencional, sendo composto pelo primeiro ministro de cada uma das 16 unidades e seus assessores. Há ainda a possibilidade de celebração de convênios administrativos entre os *Landers*, que acordam regulações e criam equipamentos comuns entre os Estados, como instalações portuárias, de tratamento de resíduos sólidos, e outras atividades de gestão compartilhada (ORTOLAN, 2013, p. 56-61).

O autor acrescenta mecanismos de cooperação horizontal comunal utilizados nos pequenos municípios, como as chamadas associações municipais (*Samtgemeinde*), que viabilizam a execução de tarefas comuns entre as comunas. Em nível superior, existem as chamadas Associações Comunais Superiores (*Höhere Kommunalverbände*), voltadas para a execução de políticas públicas supralocais, relacionadas à assistência social. Há ainda a possibilidade dos municípios e as próprias associações municipais se reunirem em associações com finalidades específicas (*Zweckverbände*) para a prestação conjunta de serviço público, como abastecimento de água, políticas de saúde, transporte intermunicipal, dentre outros (ORTOLAN, 2013, p. 65).

Strelec (2019) ainda destaca outras formas de cooperação intergovernamental na federação alemã, como os chamados consórcios ou multiconsórcios, que são acordos intermunicipais para gestão compartilhada de serviços públicos, respeitando a capacidade e o alcance de cada um dos entes envolvidos. A autora ressalta que apesar desses instrumentos de coordenação e cooperação não estarem previstos na lei básica alemã, encontram legitimidade política e sustentação na força e eficácia do Conselho Federal¹⁷, que representa os Estados (STRELEC, 2019, p. 59-60).

¹⁷ Ao discutir sobre o chamado Conselho Federal alemão, denominado *Bundesrat*, Marcelo Ortolan (2013) destaca que se trata de uma instituição chave da estrutura intergovernamental. Sua composição e atribuições conferem grande influência aos Estados-membros (*Landers*) nas decisões políticas nacionais. O Conselho tem voz em todos os assuntos da legislação federal e possui veto suspensivo sobre todas as leis.

Para avançar além da compreensão dos modelos adotados na Alemanha e EUA, optou-se por analisar, na sequência, a formatação de arranjos de cooperação intergovernamental em outras nações europeias, selecionadas em razão da adoção da forma unitária de Estado, de modo a avaliar como se consolida a coordenação entre instâncias locais em nações em que o poder político está concentrado na autoridade central.

2.4.2 Estados unitários e a descentralização administrativa: Espanha, França e Portugal

Após o fim de um período ditatorial que se estendeu por cerca de 40 anos, a Constituição Espanhola de 1978 consagrou, nas linhas da redemocratização, um modelo de organização político territorial pautado na descentralização. Assim, a despeito de ser formalmente um Estado unitário, cujo regime é a monarquia parlamentarista, o País passou a funcionar de forma semelhante ao modelo federativo (PEREIRA; LIMA; MACHADO; FREIRE; 2015 apud REQUEJO, 2006).

O Texto Constitucional espanhol, em seu art. 103, consagra a descentralização como um dos princípios que orientam as ações do governo e da administração. Cuesta (1998) entende que se tem aí uma das bases para aproximação entre o poder público e o cidadão, na medida em que as entidades territoriais locais passam a assumir funções no campo de políticas públicas (CUESTA, 1988, p. 26).

Conforme previsto no art. 137 da Constituição, o Estado espanhol é formado por municípios, províncias e pelas comunidades autônomas. Nos termos dos artigos 140 e 141, que tratam da administração local, os Municípios possuem autonomia e são dotados de personalidade jurídica plena e as províncias também possuem personalidade jurídica própria e são determinadas por um agrupamento de municípios. Já as comunidades autônomas, conforme consta do artigo 143, correspondem às “províncias limítrofes com características históricas, culturais e económicas comuns, os territórios insulares e as províncias com entidade regional histórica” (ESPANHA, 1978).

Ao todo são 17 comunidades autônomas; 50 governos provinciais e cerca de 8 mil governos locais (Municípios). Adelyne Pereira, Luciana Dias, Cristiani Machado e José Freire (2015) destacam que a formação das comunidades autônomas é resultado de um movimento de descentralização que se consolida a partir da década de 70, fortalecendo as pressões por identidades regionais. Os autores salientam que há maior protagonismo e distribuição efetiva de poder entre o Governo Central e as comunidades autônomas, ficando os municípios e as províncias com papel marginal, a despeito de gozarem de autonomia (PEREIRA; LIMA; MACHADO; FREIRE, 2015, p. 1;16).

Para além dos agrupamentos municipais denominados províncias, a Constituição Espanhola, no art. 141.3, prevê a possibilidade de outros agrupamentos de municípios, mas sem fixar critérios ou diretrizes. Em 1985, tem-se a publicação da chamada Lei de Bases de Regime Local – LBRL, Lei nº 7/1985 (ESPANHA, 1985) que regulamenta as chamadas supra municipalidades, trazendo suas características, objetivos e competências (FIGUERAS; HAAS; CAPDEVILLA; VILAPLANA, 2005, p. 152).

Da leitura do preâmbulo da LBRL, observa-se que o legislador buscava definir com maior clareza os alcances e limites da autonomia local, como resposta à nova realidade territorial e social que se consolidava no País. Cabia ao Estado, sem mais delongas, regulamentar a autonomia local e a descentralização, que norteavam o Texto Constitucional espanhol, mas sem deixar de lado a unidade da nação. O próprio surgimento das Comunidades Autônomas demandou diretrizes definidoras para o exercício de seus poderes e cumprimento de seus deveres (ESPANHA, 1985).

O artigo 3.2 da LBRL aponta que, além dos municípios e províncias, outras entidades assumem a condição de entidades locais territoriais na Espanha, conforme observa-se na seguinte passagem da lei:

3.2. Gozam da condição de entidades locais:

- a) As Comarcas e outras entidades que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autônomas em conformidade com esta lei e os correspondentes Estatutos de Autonomia.
- b) As Áreas Metropolitanas.
- c) **As Mancomunidades de Municípios** (ESPANHA, 1985, tradução nossa, grifo nosso)¹⁸.

As Comunidades Autônomas já foram abordadas nesta seção e as áreas metropolitanas podem ser equiparadas às Regiões Metropolitanas brasileiras, merecendo destaque, portanto, a figura das mancomunidades de municípios, constantes da alínea c do artigo 3.2.

As *mancomunidades* nascem como entidades locais de cooperação voluntária intermunicipal, possuem personalidade jurídica e são criadas para prestação de serviços de competência municipal. Figueras, Haas, Capdevilla e Vilaplana (2005) apontam que são instrumentos de suma importância sobretudo para aquelas municipalidades menores, que não

¹⁸ 3.2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios (ESPANHA, 1985)

possuem capacidade para prestação eficiente de determinados serviços. Os autores destacam a flexibilidade para criação das *mancomunidades*: os Municípios podem entrar e sair com facilidade; não é obrigatório haver contiguidade territorial; podem ser criadas com Municípios de distintas províncias e a modificação de seus objetivos pode ser feita com facilidade. Essas são as figuras que mais cresceram na Espanha nas últimas décadas e passaram a assumir novas funções, como políticas de estratégias de desenvolvimento econômico e social (FIGUERAS; HAAS; CAPDEVILLA; VILAPLANA 2005, p. 152-153).

De maneira distinta às *mancomunidades*, em que se observa flexibilidade para instituição e alteração de suas finalidades, o modelo de consórcios públicos brasileiro caracteriza-se por um rito complexo de instituição e por regras rígidas para alteração dos objetivos da entidade. A criação de um consórcio público passa por 7 (sete) etapas (conforme será descrito na seção 3.5) e qualquer acréscimo ou decréscimo de finalidade constante do contrato de consórcio deve ser previamente submetida ao Poder Legislativo de todos os entes consorciados. A complexidade para formatação e a burocracia atrelada ao funcionamento do modelo são dois dos elementos analisados nesta pesquisa que comprometem a eficácia dos consórcios, conforme será discutido na seção 4.4 infra.

Figueras, Haas, Capdevilla e Vilaplana (2005) abordam outras entidades de cooperação intergovernamental de caráter semelhante na Espanha, como os chamados consórcios, que, de forma diversa das *mancomunidades*, podem ser compostos por instâncias superiores, não apenas municípios. Faz também distinção com as chamadas “comarcas” que são criadas por lei e por iniciativa de instâncias superiores. Os autores apontam que há, em alguns casos, conflitos de atuação entre as *mancomunidades* e as comarcas (FIGUERAS; HAAS; CAPDEVILLA; VILAPLANA, 2005, p. 152-153).

Tal qual a Espanha, a França também é formalmente um Estado Unitário, caracterizando-se, tradicionalmente, como uma nação centralizada. No entanto, na década de 80, o País iniciou um processo de descentralização, com a transferência de atividades às denominadas coletividades territoriais. Mais tarde, com a reforma constitucional de 2003, tem-se a consolidação deste processo com o fortalecimento dos governos locais e da regionalização e a descentralização foi introduzida como princípio da organização do Estado no artigo 1º da Constituição. Assim, conforme destacam Alby, Metayer e Xenou (2018) as coletividades territoriais assumem maior autonomia, que é inclusive garantida pelo texto constitucional, conforme previsão do artigo 72, que destaca que estas entidades são criadas para o exercício de competências que são melhor executadas em seu nível e devem ser livremente administradas por um conselho eleito (ALBY; METAYER; XENOU, 2018, p. 10).

O processo de descentralização francês deu-se em três níveis distintos: abaixo do poder central existem 13 (treze) regiões; no nível intermediário são 96 (noventa e seis) departamentos, que por sua vez estão divididos em 35.756 (trinta e cinco mil setecentos e cinquenta e seis) comunas. Vale destacar que o Governo Central ainda mantém mecanismos de intervenção de forma a manter o poder sobre os demais níveis, como por exemplo a manutenção de certa dependência financeira em determinados setores de políticas públicas (ALBY; METAYER; XENOU, 2018, p. 10).

As comunas são as instâncias responsáveis pela gestão a nível local, equiparando-se, em certa medida, à figura dos Municípios brasileiros, a despeito de não serem dotados de autonomia política, dado o caráter unitário do Estado francês. Elas exercem importante papel na prestação de serviços públicos, como, por exemplo, no abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos sólidos, ensino primário e outras atividades dentro de sua área de influência. No entanto, há elevado número de comunas (cerca de 80%) com população inferior à 1.000 (mil) habitantes, o que trouxe descompasso entre as obrigações assumidas e os recursos distribuídos e incentivou a criação de arranjos de cooperação intergovernamental no País (ALBY; METAYER; XENOU, 2018, p. 10).

Sobre o tema, Juliana Rodrigues (2011) destaca que mudanças na ordem jurídica e política no Estado francês favoreceram o ambiente para a instituição de estruturas formais de arranjo de cooperação intercomunal. A autora cita o arcabouço legislativo da década de 90 como uma das bases para a construção dessas concertações. A Lei de Orientação nº 92-125, de 06 de fevereiro de 1992 trouxe novo projeto de intermunicipalidade, prevendo a livre associação entre as comunas por meio dos denominados Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal – EPCIS (FRANÇA, 1992).

Trata-se de novo modelo, que destoava das tentativas de cooperação impostas pelo poder central, e que garantia arrecadação própria a estas entidades, lhes permitindo conduzir projetos de desenvolvimento econômico e territorial com maior autonomia. Em 1999, tem-se a edição da Lei nº 99-586/99 (FRANÇA, 1999), que favorece o crescimento da cooperação por meio da definição de diretrizes que simplificavam o processo de associação entre as comunas (RODRIGUES, 2011, p. 4).

Suely Leal (2008) esclarece que a legislação de 1992 limitava a cooperação às médias aglomerações, o que não solucionava os problemas das pequenas comunas, que eram as que mais demandavam ações coordenadas para a prestação de serviços públicos. Em 1999, com a Lei nº 99-586/99, os arranjos de cooperação foram desdobrados em 3 (três) modelos: as chamadas comunidades urbanas (*communauté urbaine*), que contemplam as maiores

aglomerações, com mais de 500 mil habitantes; as comunidades de aglomeração (*communauté d'agglomération*), em que a população total deve ser de, no mínimo, 50 mil habitantes e a comuna sede deve ter, no mínimo, 15 mil habitantes; e um terceiro modelo, denominado comunidades de municípios (*communauté de communes*), que não possuem um mínimo populacional definido, permitindo atender àquelas comunas rurais, com número reduzido de habitantes (LEAL, 2008, p. 62).

O processo cooperativo na França surgiu diante da eminente necessidade de se buscar soluções comuns para problemas comuns, reduzindo custos e permitindo a união de esforços entre instâncias locais. De maneira análoga ao que ocorre no modelo brasileiro, a efetivação desses arranjos esbarra em problemas diversos, muitos deles decorrentes da ausência de planejamento e arcabouço legal estruturado para a gestão regional, bem como da falta de maiores incentivos dados pelo poder central.

Suely Leal (2008) explica que o processo de descentralização francês não foi implementado à luz de um planejamento efetivo conduzido pelo Poder Central, o que se refletiu nos instrumentos de cooperação intercomunal. São comuns situações em que as mesmas competências comunais sejam delegadas a mais de um Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal – EPCI, bem como o exercício de competências não delegadas pelas comunas por parte dos EPCIs. Há casos em que comunas integram duas associações para a mesma finalidade, tal qual no caso brasileiro, em que alguns municípios integram mais de um consórcio público instituído para a mesma finalidade. Tal cenário resulta em falta de clareza quanto às responsabilidades e gera conflitos de competência, o que reduz o alcance destes arranjos em determinadas situações (LEAL, 2008, p. 69).

O Estado português também adota o modelo unitário, como na Espanha e França. A experiência espanhola acabou por influenciar a descentralização em Portugal na segunda metade do Século XX, com a construção de um Estado unitário regional, em que se vislumbrava controle do poder central aliado à descentralização de atividades a instâncias locais, para as quais era garantida autonomia. Assim, o Texto Constitucional de 1976 consagrou 3 (três) princípios basilares da organização do Estado português: o princípio da unidade do Estado – que reforça o caráter unitário da nação; o princípio da autonomia das denominadas autarquias locais e o princípio da descentralização democrática da Administração Pública (CARVALHO, 2011, p. 313).

Conforme consta do art. 237¹⁹ da Constituição de Portugal, a organização e as atribuições das autarquias locais devem ser pensadas em harmonia com o princípio da descentralização administrativa, sendo definidas como integrantes da organização democrática do Estado. O art. 238²⁰ garante ainda patrimônio e finanças próprios a estas entidades. As autarquias locais são representadas pelas freguesias, Municípios e regiões administrativas (PORTUGAL, 1976). Ao todo, o território nacional compreende 308 (trezentos e oito) municípios e 3.092²¹ (três mil e noventa e duas) freguesias (SILVA, 1996, p. 232)

Em 1998, a Lei nº 19/98 instituiu 8 regiões administrativas no País: entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo e Algarve. A proposta foi submetida à votação pela população portuguesa, mas não houve adesão suficiente de eleitores no referendo, o que fez com que essa divisão não possua efetivo valor administrativo. A intenção do legislador era promover as potencialidades regionais, transferindo competências específicas para essas entidades, como planejamento econômico e social, investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais de valor estratégico e de apoio às atividades produtivas, bem como para reforço aos municípios, estimulando o associativismo municipal (SILVA, 1996, p. 240).

A iniciativa não logrou êxito por fatores diversos, que vão desde questões de cunho político-partidário, até a existência de certo receio de que estas unidades de caráter regional pudessem representar ameaça à coesão nacional ou concorrer com as competências dos municípios ou freguesias, o que fez com que a pauta não avançasse para além de um plano simbólico (CARVALHO, 2011).

A cooperação intermunicipal também tem se consolidado no plano prático em Portugal, conforme explica Frédéric Teixeira (2018, p. 2). As limitações técnicas e financeiras dos municípios, a ausência de níveis intermediários de organização que permitam decisões sob a perspectiva regional e um centralismo na definição dos rumos das políticas públicas são alguns dos fatores que, de maneira semelhante às demais nações em análise neste estudo, fortaleceram o interesse por arranjos cooperativos (TEIXEIRA, 2018).

¹⁹ “Art. 237. Descentralização administrativa. 1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”

²⁰ Art. 238. Patrimônio e Finanças Locais. 1. As autarquias locais têm patrimônio e finanças próprios.

²¹ No ano de 2013, após reforma administrativa em Portugal, as freguesias foram reduzidas para um total de 3092 unidades. O texto de Carlos Nunes Silva, produzido em 1996, citava o total de 4241 freguesias (SILVA, 2014)

Até a Constituição de 1976, as concertações entre municípios no Estado português se davam de forma voluntária e se concretizavam por meio de acordos de cooperação pública ou pelas chamadas federações de municípios, de direito público e natureza administrativa, instituídas pelo Código Administrativo de 1936-40 (TEIXEIRA, 2018).

Com o advento do novo Texto Constitucional, Teixeira (2018, p. 87) destaca que se tem um avanço no arcabouço legal, que permitiu o fortalecimento da cooperação intermunicipal. O art. 253 prevê que “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias” (PORTUGAL, 1976). Nesse mesmo período, tem-se ainda o surgimento de outros instrumentos, como os planos intermunicipais de ordenamento do território e a previsão de empresas intermunicipais (TEIXEIRA, 2018).

A partir de 2003, a cooperação ganha força, passando a assumir perspectiva de princípio da organização territorial, sobretudo em razão da ausência de nível regional de atuação no Estado português. Assim, passou-se a conceber as entidades intermunicipais como agentes públicos autônomos de intervenção territorial, com poderes semelhantes àqueles previstos para as chamadas “regiões administrativas” – previstas no Texto Constitucional, mas que não se consolidaram no plano prático. A Lei nº 11/2003 regulamentou o tema, prevendo a possibilidade de formatação, pelos municípios, de Comunidades Intermunicipais de Direito Público, que podem constituir-se, nos termos do art. 2º do referido diploma legal, de duas formas: (1) Comunidades Intermunicipais para Fins Gerais: pessoa coletiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si por um nexo territorial e (2) Associação de Municípios de Fins Específicos: pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram (PORTUGAL, 2003).

Da análise do referido normativo é possível observar que há certa congruência com a regulamentação dos consórcios públicos no Brasil. De maneira análoga à Lei nº 11.107/2005, o instrumento dispõe sobre a natureza destas entidades; atribuições; modo de funcionamento; gestão financeira e patrimonial; recursos humanos; controle de contas e extinção. As Comunidades Intermunicipais e/ou Associações são pessoas coletivas de direito público, sua constituição deve ser aprovada pelas respectivas câmaras dos municípios constituintes, e assumem atribuições variadas relativas ao desenvolvimento regional e à gestão associada de serviços públicos (PORTUGAL, 2003).

O legislador positivou alguns mecanismos de *enforcement* que não foram previstos no modelo dos consórcios públicos brasileiros, como o estabelecimento de prazo mínimo de permanência dos municípios nestas entidades; obrigações mais severas em caso de saída e

descumprimento de acordos e proibição expressa de participação em duas entidades intermunicipais para a mesma finalidade. Estes mecanismos ajudam a garantir maior estabilidade ao modelo e a continuidade da gestão associada de serviços públicos.

Nota-se que, de maneira geral, a opção pela cooperação tem como ponto de partida movimentos descentralizadores, que passam a concentrar uma série de atividades nas instâncias locais, sem que lhes sejam conferidos mecanismos e recursos suficientes para assegurar a prestação dos serviços sob sua responsabilidade à população.

Da leitura desta seção, observou-se que, nas diferentes nações analisadas, os arranjos de cooperação discutidos se incorporam à organização administrativa de diferentes formas. Podem assumir o caráter de acordos, planos, associações; alguns deles com previsão legal ou mesmo constitucional e outros ainda coexistem no plano informal.

A compreensão da organização administrativa brasileira, de seus órgãos e entidades e do conjunto de normas jurídicas aplicáveis constitui ponto de partida para avaliar a forma como os consórcios públicos se posicionam nesta ordem, bem como aspectos sobre a sua gestão e funcionamento. Assim, as construções conceituais e teóricas da seção seguinte irão subsidiar as discussões posteriores sobre as prerrogativas e sujeições a que estão sujeitas essas entidades no plano prático, sobretudo para aqueles consórcios com personalidade jurídica de direito privado, para os quais o legislador foi omissivo quanto ao posicionamento na ordem administrativa.

2.5 Transformações e reformas da organização administrativa até o Decreto Lei nº 200/1967

José dos Santos Carvalho Filho (2017) define a organização administrativa como o conjunto de normas jurídicas que regem a competência dos órgãos e entidades e as suas respectivas relações hierárquicas, bem como as formas de atuação e controle no exercício da função administrativa (CARVALHO FILHO, 2017, p. 307).

Os primeiros passos em torno de uma efetiva reforma administrativa no Brasil foram dados na década de 30. Olavo Brasil (1998) explica que a Revolução de 1930 não apenas marcou a quebra do domínio isolado das oligarquias regionais, como lançou os primeiros avanços rumo à formação de um Estado administrativo no Brasil, por meio da criação de dois instrumentos básicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores (LIMA JUNIOR, 1998, p. 5).

O autor explica que os estatutos e órgãos criados no governo Getúlio Vargas estabeleciam princípios e regras e padronizavam procedimentos. Havia uma tendência centralizadora, que além de estabelecer as bases de um Estado administrativo, também dava

forma a um Estado intervencionista. Nesse contexto, foram instituídas empresas públicas que eram utilizadas para intervir nas relações econômicas, até então essencialmente privadas (LIMA JUNIOR, 1998, p. 6).

Ao discutir a formação do Direito Administrativo Brasileiro, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) destaca que, com o advento da Constituição Federal de 1934, o Estado assume caráter mais socializante, deixando a sua posição de guardião da ordem pública e passando a atuar em diversas áreas, como saúde, educação, economia e assistência. Assim, tem-se o crescimento da máquina estatal, com a criação de novas pessoas jurídicas públicas, sejam aquelas de capacidade específica para a execução de serviços, que foram denominadas autarquias²², ou as de capacidade genérica, denominadas territórios (DI PIETRO, 2018, p. 64)

Em 1935 foi instituída, por meio da Lei 51/35, a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, conhecida como Comissão Nabuco, cujo objetivo era a apresentação de proposta de reorganização administrativa e revisão dos vencimentos dos servidores. Em 1937 o governo institui uma das bases da reforma com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, tendo como finalidade a modernização administrativa do País. Bresser Pereira (1996) destaca que o DASP representou a primeira efetiva reforma administrativa do Brasil, com a implantação da administração pública burocrática e com a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 273)

Nas palavras de Beatriz Wahrlich (1974), o DASP foi “[...] o líder incontestado da reforma, e, em grande parte, seu executor”. As principais áreas de atuação foram a administração de pessoal, a administração de material – incluída aqui a sua simplificação e padronização–, a administração orçamentária e a revisão de estruturas e racionalização de métodos (WAHRLICH, 1974, p. 29).

É possível evidenciar algumas consequências positivas em áreas temáticas clássicas que se revelam como estruturantes da administração pública brasileira, com destaque para as contribuições da reforma administrativa de pessoal, em que foram incorporados conceitos como meritocracia e impessoalidade, plano de cargos e salários, ainda que sob a égide de um autoritarismo acentuado (LIMA JUNIOR, 1998, p. 8).

²² Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) explica que as autarquias não foram incluídas no rol de pessoas jurídicas de direito interno do artigo 14 do Código Civil de 1916. O primeiro conceito legal do termo foi dado pelo Decreto Lei nº 6016/43, sendo definida como “[...] serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei”. A autora ainda acrescenta que o termo começou a aparecer ainda na década de 20, no campo da previdência social, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões, em 1923 (DI PIETRO, 2018, p. 589).

O segundo grande marco de reforma administrativa no Brasil ocorreu em 1967, durante o Regime Militar. José Matias Pereira (2014) explica que essa reforma se materializa com a publicação do Decreto Lei nº 200, de 1967, e representou avanço na busca de se romper com a rigidez burocrática, sendo, ao seu ver, o primeiro passo para a implantação da administração pública gerencial no País. Tem como traço marcante a descentralização funcional, ao repassar grande número de atividades para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (PEREIRA, 2014, p. 108).

Bresser Pereira (1996) acrescenta que o Decreto Lei nº 200/67 deu expressiva ênfase à descentralização, mediante a autonomia da chamada administração indireta, sob o pressuposto de maior eficiência. Instituiu princípios como o planejamento, orçamento e controle por resultados. No entanto, o autor entende que a reforma ficou pela metade e fracassou, permitindo a contratação de empregados sem concurso público – o que criou ambiente para a manutenção de práticas patrimonialistas –, e não fortaleceu o núcleo estratégico do governo, na medida em que via a administração direta como extremamente burocrática e rígida, deixando de desenvolver e investir nas carreiras do setor (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 273-274).

José Matias Pereira (2014) complementa que o modelo não conseguiu empreender mudanças muito significativas na administração central, tendo como resultado mais marcante a inserção dos conceitos de eficiência e competência na administração indireta, mas com a manutenção de formas mais arcaicas e ineficientes na administração central ou direta (PEREIRA, 2014, p. 109).

Pereira cita ainda a criação da Secretaria de Modernização na década de 70, destinada a imprimir novas técnicas de gestão ao governo federal e, na década de 80, a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND que buscava revitalização, simplificação de processos, descentralização de autoridade, dentre outros valores que culminaram, mais tarde, na administração pública gerencial (PEREIRA, 2014, p. 109).

É importante destacar que, conforme já explicado, foi com a publicação do Decreto Lei nº200, em 1967, que o conceito de descentralização administrativa ganhou mais força na organização administrativa brasileira, constando inclusive dentre os princípios norteadores da Administração Federal previstos no art. 6º do referido normativo. No capítulo III, o legislador trouxe algumas diretrizes para a descentralização, que deveria ser efetivada em três planos: dentro dos quadros da própria administração; da administração federal para as unidades federadas e da administração federal para a própria órbita privada, mediante contratos e concessões (BRASIL, 1967).

Outros conceitos importantes na organização administrativa brasileira também foram consolidados por força do referido decreto. Da leitura do art. 4º tem-se a conceituação de administração direta e indireta. A primeira contempla aqueles serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Já a indireta é composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, dentre as quais se incluem as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (BRASIL, 1967).

Justen Filho (2005), em parecer versando sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos, discutiu a conceituação de administração direta e indireta dada pelo Decreto Lei nº 200/67. O autor entende que a terminologia direta-indireta parece estar vinculada à origem das figuras. Assim, a expressão administração direta foi utilizada para referir-se àqueles entes criados diretamente pela nação, em razão do poder constituinte originário, de modo que seus poderes não podem ser ampliados por qualquer via infraconstitucional. O autor conclui que “Estado e administração direta são manifestações indiferenciáveis de um mesmo fenômeno jurídico”. Deste modo, mesmo sendo necessário que alguma lei infraconstitucional disponha sobre a composição, órgãos, dentre outros elementos da administração direta, o seu núcleo é determinado e delimitado constitucionalmente. Já a administração indireta é instituída por norma infraconstitucional, por meio da atuação de representantes do povo (JUSTEN FILHO, 2005, p. 12).

Conforme explica Carvalho Filho, uma vez que a ação do Estado se dá por meio dos órgãos, agentes e pessoas que o compõem, a sua organização se dá mediante três mecanismos básicos de atuação: a centralização; a descentralização e a desconcentração. No primeiro, a ação do Estado se dá de forma direta, ou seja, por meio dos órgãos e agentes que compõem a sua estrutura funcional, como, por exemplo, a execução sob competência dos próprios ministérios – no nível federal – e a execução pelas secretarias, nos níveis estadual e municipal. Na descentralização tem-se a atuação indireta por parte do Estado, que delega as suas atividades para execução por parte de outras pessoas jurídicas. De maneira geral, as atividades centralizadas estão a cargo da administração direta e as atividades descentralizadas a cargo da administração indireta (CARVALHO FILHO, 2017, p. 307).

Já na desconcentração, diferentemente da descentralização, em que há transferência de serviço para outra entidade, tem-se um processo eminentemente interno, havendo apenas a substituição de um órgão por dois ou mais, como ocorre da União para os seus respectivos ministérios. Não há na desconcentração a instituição de novas pessoas jurídicas, havendo, conforme afirma o autor, mero desmembramento orgânico. É como o caso da transferência de

serviços do poder central estadual para as secretarias, cujas competências são distribuídas em alinhamento à respectiva área de atuação (CARVALHO FILHO, 2017, p. 247).

É importante ainda discutir a consolidação de conceitos das entidades que compõem a Administração Indireta pelo advento do Decreto Lei nº 200/67, em seu art. 5º. Tais conceitos foram formulados para as entidades da União, mas são aplicados ao Distrito Federal, Estados e Municípios. A autarquia é definida como serviço autônomo, que deve ser instituído por lei, dotada de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades que são típicas da Administração Pública e que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967). Da análise desses requisitos, Maria Sylvia Di Pietro (2018) explica que, uma vez dotada de personalidade jurídica, a autarquia passa a ter direitos e obrigações próprios, distintos aos daquele ente que a instituiu; e, uma vez pública, submete-se ao regime de direito público quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas e sujeições. Quanto ao requisito da autonomia, a autora destaca que não se trata da capacidade de criar direito próprio, como no caso dos entes federados, mas sim de autoadministração no que tange às matérias específicas que lhes foram destinadas (DI PIETRO, 2018, p. 591).

Justen Filho insere as autarquias no rol de pessoas meramente administrativas, ou seja, não são dotadas de competências políticas, portanto, não têm competência legislativa. Trata-se, assim, da manifestação da descentralização de determinada pessoa política, criadas por meio de lei (JUSTEN FILHO, 2005, p. 13)

Na sequência, tem-se o conceito das chamadas empresas estatais. As empresas públicas são definidas como pessoas jurídicas de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público, e são criadas por lei²³ para a exploração de atividade econômica por força de contingência ou por conveniência administrativa, podendo ser constituídas sob qualquer forma empresarial. Já a sociedade de economia mista deve assumir necessariamente a forma de sociedade anônima cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou a órgão da administração direta (BRASIL, 1967).

²³ Conforme bem explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), os artigos 3º e 4º da Lei nº 13303/2016 apontam que as empresas públicas e sociedade de economia mista devem ter sua criação autorizada por lei, não sendo, portanto, criadas por lei, conforme definição do dada pelo artigo 5º do Decreto Lei nº 200/67. Destaca-se ainda que o §1º do artigo 173 da Constituição Federal amplia o conceito dado pelo referido decreto no que se refere ao objetivo de criação destas entidades. Conforme consta do texto constitucional, as mesmas “poderão explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”, rebatendo a ideia de teriam finalidade meramente econômica. Assim, conforme já se mostra na prática, podem ser utilizadas também para prestação de serviços públicos (DI PIETRO, 2018, p. 612).

Por fim, o Decreto Lei nº 200/67 traz o conceito de Fundações Públicas, introduzido pela Lei nº 7.596/1987. São entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por autorização legislativa, para aquelas atividades que não exijam execução por órgãos e entidades de direito público, com autonomia administrativa e patrimônio próprio e custeadas com recursos públicos. Maria Sylvia Di Pietro (2018) explica que este conceito é o que traz mais divergências doutrinárias, sobretudo em razão de sua natureza jurídica. Formaram-se duas correntes: a primeira defende a natureza privada de todas as fundações instituídas pelo poder público e a segunda defende a possibilidade de fundações de direito privado e público, sendo a segunda uma espécie do gênero autarquia, entendimento esse que assumiu maior preponderância dentre os doutrinadores (DI PIETRO, 2018, p. 595).

Por se tratarem de figuras instituídas após a conformação da organização administrativa brasileira dada pelo Decreto-Lei nº 200/67 e com caráter interfederativo, ou seja, com perfil distinto de todos os órgãos e entidades que compunham a Administração até então, a inserção dos consórcios públicos nessa organização administrativa não é tarefa simples e ainda é objeto de muitas controvérsias na doutrina. Esse é o caso, sobretudo, daqueles que forem dotados de personalidade jurídica de direito privado, vez que o legislador foi omissivo – conforme será discutido nas seções 3.3.1 e 3.3.2, que tratam da personalidade jurídica destas entidades.

Além de analisar a conformação da organização administrativa brasileira, conceituando seus órgãos e entidades, para compreender o posicionamento dos consórcios públicos, passe-se, a seguir, a avaliar como a consensualidade passou a integrar as relações da Administração, dando origem a arranjos de cooperação interfederativa.

2.6 Fundamentos da consensualidade nas relações da Administração

A efetivação de direitos fundamentais está intrinsicamente ligada a uma atuação do Estado, seja pela elaboração de normas ou pela implementação de políticas públicas²⁴. Em sua obra “A Teoria Geral do Direito Administrativo como sistema”, o autor alemão Schmidt-Assmann debateu os reflexos no Direito Administrativo e na gestão pública decorrentes da opção constitucional pelo Estado de Direito e pelo regime democrático. O autor explica que um dos componentes principais do Estado de Direito é justamente o impulso dos direitos fundamentais sobre o Direito Administrativo, que ele resume na seguinte passagem:

²⁴ Maria Paula Dallari Bucci (1997) explica que o fundamento mediato das políticas públicas, que justifica o seu aparecimento, é justamente a existência de direitos sociais - como saúde, educação, habitação, “[...] aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado” (BUCCI, 1997, p. 53).

Os direitos fundamentais foram o componente do Estado de Direito que influenciaram mais decisivamente a evolução do Direito Administrativo da guerra. Os direitos fundamentais atuam como um limite para as autorizações de intervenção administrativa, orientam o exercício da discricionariedade administrativa e impõem a concessão regulamentada de determinadas autorizações administrativas. Também impõem obrigações de fazer a Administração e servem para resolver conflitos normativos. Por meio dos mandatos de proporcionalidade, igualdade e segurança jurídica, todos derivados de direitos fundamentais, a Lei responde a necessidades elementares de racionalidade, prudência e orientação²⁵ (ASSMANN, 2003, p. 71, tradução nossa).

Desta forma, entende-se que a configuração do Direito Administrativo e da própria atuação da Administração ao longo das últimas décadas guarda relação com o conjunto de obrigações que o poder público assume no sentido de garantir a fruição de direitos fundamentais e a efetivação do Estado democrático.

Em alinhamento ao exposto, Eurico Bitencourt Neto (2017) destaca que a Administração contemporânea “reflete a democraticidade e a busca pela realização da socialidade de múltiplas maneiras”. Para o autor, o emprego de instrumentos de concertação administrativa em campos em que predominavam atos e decisões de caráter unilateral, demonstram que o alcance do interesse da coletividade pressupõe a abertura de espaço e negociação, sobretudo em um Estado Democrático de Direito, em que se vislumbram interesses públicos igualmente relevantes, mas que podem ser potencialmente conflitantes (BITENCOURT NETO, 2017, p. 198).

Em outra obra, Bitencourt Neto (2018) faz um compilado do conjunto de mudanças pela qual passou a Administração contemporânea em razão das novas necessidades que se impõem à sua atuação com as transformações do Estado. O autor explica que, ao longo das últimas décadas, a Administração assume um caráter mais estrutural, com importante papel na ordem econômica e social, de modo que: a) os seus comandos individuais não se mostram suficientes e adequados a esses fins; b) as relações jurídicas administrativas estão cada vez mais multipolares, impondo uma transversalidade e intersetorialidade à atuação administrativa; c) o conceito de eficiência passa a pautar as ações da Administração, não só em termos de economicidade, mas também em termos de eficácia e celeridade. Assim, conclui que as estruturas hierárquicas são substituídas por uma organização administrativa em rede, em um

²⁵ Los derechos fundamentales han sido el componente del estado de derecho que más decisivamente ha influido en la evolución del Derecho Administrativo de pos guerra. Los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discricionariedad administrativa e imponen el ortogamiento reglado de ciertas autorizaciones administrativas. también imponen obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la resolución de colisiones normativas. Por medio de los mandatos de proporcionalidad, igualdad e seguridad jurídica, todos ellos derivados de los derechos fundamentales, el Derecho da respuesta a elementales necesidades de racionalidad, prudencia y orientación (ASSMANN, 2003, p. 71).

contexto de interesses múltiplos que exigem o uso cada vez mais frequente de uma atuação aberta, participativa e concertada (BITENCOURT NETO, 2018, p. 13-14).

Justino de Oliveira e Schwanka (2009) destacam que é fundamental a construção de uma compreensão acerca dos conceitos de “Estado em rede” e “governança pública” para se avaliar a ideia de Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 306).

Os autores lançam mão dos estudos de Manuel Castells para formar uma compreensão do surgimento do conceito de Estado em rede, termo que ganhou espaço no final do último milênio, com a formação de uma nova concepção da sociedade, a qual ele define como sociedade em rede. Para Castells (2002) o conceito de sociedade em rede surge efetivamente entre as décadas de 60 e 70, diante da revolução da tecnologia da informação; a crise do capitalismo e do estatismo e o fortalecimento de movimentos sociais culturais, muitos deles ligados aos direitos humanos. A interação entre esses processos traz mudanças nas formas de organização social, fruto de um mundo globalizado e conectado pela tecnologia, o que faz surgir uma sociedade constituída por redes de produção, poder e experiência, que constrói a cultura da virtualidade nos fluxos globais. Esse conceito acaba se estendendo à atuação estatal, formando o conceito de Estado em rede (CASTELLS, 2002, p. 412; 427).

Castells entende que neste novo formato os Estados sobreviverão, mas a soberania não mais será como antes. Os Estados “[...] se unirão em redes multilaterais com geometria variável de compromissos, responsabilidades, alianças e subordinações” (CASTELLS, 2002, p. 432; 435). O Estado irá se proliferar na forma de governos locais e regionais cuja atuação será facilitada pela possibilidade de atuação em rede, uma vez que, na maioria dos casos, não serão dotados de poder e recursos suficientes (CASTELLS, 2002, p. 432; 435).

Justino de Oliveira e Schwanka (2009) apontam três importantes conclusões sobre os estudos de Castells que ajudam a compreender a construção da atuação do Estado em rede. A primeira delas diz respeito à instituição de canais e mecanismos de participação social, facilitando a absorção de demandas da sociedade. A segunda conclusão é de que não se pode pensar mais em uma organização político administrativa autocentrada, hermética e incomunicável. Características como a horizontalidade, cooperação e gestão integrada passam a fazer parte da composição e organização do Estado contemporâneo. Por fim, a terceira dedução aponta para a formação de um processo de soberania compartilhada para questões cuja solução exige atuação também compartilhada, como aquelas de ordem econômica e ambiental (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 307).

Os autores acrescentam que o conceito de governança pública surge como noção complementar e interdependente da ideia de Estado em Rede. O termo governança alcança diversos significados, mas, em se tratando de sua aplicação no contexto da Administração Pública, pode ser entendida como um modelo alternativo às estruturas hierarquizadas de governo, que pressupõe um conjunto de regras, processos e práticas voltadas a alcançar estabilidade nas instituições públicas e sociais – mediante participação, pluralismo e interação entre os distintos níveis de governo e junto às organizações privadas e a sociedade civil.

Eurico Bitencourt Neto (2017) também discorre sobre a organização administrativa em rede. O autor aponta que houve a transformação dos modos de relacionamento da Administração, seja com o privado ou nas relações interorgânicas. Em um cenário em que a atuação do poder público está cada vez mais pautada na eficiência, ou seja, em se obter mais resultados com o menor dispêndio de recursos, faz-se necessária a construção de uma atuação coordenada da Administração, em detrimento de um modelo hierarquizado, o que levou o poder público a construir novos modelos de governança (BITENCOURT NETO, 2017, p. 131).

O formato piramidal de organização da Administração Pública não se faz mais efetivo em um cenário com múltiplos interesses públicos, que pressionam por modelos pautados na colaboração interadministrativa. Nesse sentido, o autor aponta que a organização administrativa em rede surge como resposta que favorece a atuação colaborativa, maximizando a troca de informações e recursos, de maneira distinta à atuação isolada do modelo hierárquico (BITENCOURT NETO, 2017). Ainda sobre o tema, acrescenta:

No campo da organização administrativa, a rede se forma pela conexão de distintas unidades num processo de atuação coordenada, para trocar informações ou compartilhar recursos, seja para a formação de decisões, seja para prestar serviços, entre outros fins, tendo como matriz de conexão o procedimento administrativo. As redes podem ser mistas, formadas por entes públicos e privados, interadministrativas, envolvendo distintas entidades públicas, interorgânicas, no seio de uma pessoa jurídico-pública, ou ainda complexas ou multinível, envolvendo órgãos ou entidades nacionais e transnacionais (BITENCOURT NETO, 2017, p. 133).

Nessa perspectiva, a cooperação é fundamental para a efetivação de um modelo organizatório formado por vários núcleos autônomos, mas interligados e interdependentes. Cada vez mais se assiste à instituição de formatos com unidades com autonomias parcelares, com conexão entre si, muitas vezes sem que haja subordinação hierárquica. Observa-se, portanto, que o modelo de consórcios públicos brasileiro é a evidente materialização de um desses formatos de governança em rede, vez que pressupõe a criação de uma entidade interfederativa, instituída por entes autônomos entre si, mas que suplantam o modelo

hierarquizado e rígido que blinda a sua autonomia, em prol de uma atuação coordenada para o alcance de objetivos comuns (BITENCOURT NETO, 2017).

Paulo Modesto (2010), por sua vez, aponta que a Administração Pública contemporânea guarda pouca semelhança com o modelo unitário e hierarquizado antes empregado, afastando-se cada vez mais de um modelo decisório piramidal. O autor entende que interesses complexos e o elevado número de tarefas assumidas pelo Estado ao longo das últimas décadas fizeram surgir a fragmentação organizatória. Assim, formou-se uma complexa estrutura administrativa que demandava uma coordenação em diversos níveis e nova forma de se administrar. Os atos administrativos de comando e as ordens unilaterais eram, aos poucos, sendo substituídas por novos formatos, com o uso cada vez mais frequente de acordos, pactos, transações e outros modelos semelhantes de gestão (MODESTO, 2010, p. 12-13).

Trata-se, segundo Modesto, do movimento mundialmente conhecido como administração concertada, administração consensual ou contratualização da Administração Pública. Modesto acrescenta que no Brasil esse movimento causou maior estranheza, talvez em razão de cultura centralista e autoritária arraigada, em uma nação marcada por “pequenos hiatos de vivência democrática” (MODESTO, 2010, p. 12-13).

O autor explica que a contratualização na Administração indica uma diretriz política a favor da consensualidade e da composição de interesses e não significa, portanto, a “adoção generalizada do vínculo contratual clássico no desenvolvimento da atividade de administrar a coisa pública”. Assim, é possível ter o emprego do modelo contratual ou de qualquer outro instrumento de concertação de interesses. Essa contratualização, compreendida em sentido amplo, é uma forma de realizar a função administrativa, garantindo maior coordenação, controle de metas e resultados e maior eficiência (MODESTO, 2010, p. 15).

Modesto entende que o emprego da contratualização nos modelos de gestão do poder público ganhou força em razões de dois fatores preponderantes. O primeiro deles é a assimetria de informação. O grau de complexidade alcançado pelo Estado e o elevado número de tarefas, órgãos e entidades faz com que órgãos subalternos estejam mais bem informados do que órgãos superiores; do mesmo modo, entidades especializadas detém maior controle da informação do que aqueles órgãos responsáveis pela supervisão na Administração centralizada. Assim, modelos que prevejam acordos, pactuação de resultados e demais arranjos coordenados facilitam o nivelamento de informações. O segundo fator está relacionado aos ganhos de eficácia para aquelas decisões que são tomadas com a adesão voluntária dos envolvidos. Os acordos oferecem previsibilidade e participação, ampliando a legitimidade da atuação concertada (MODESTO, 2010, p. 15).

Justino de Oliveira e Schwanka (2009) fazem um apanhado acerca da contextualização e dos fundamentos dogmáticos que dão sustentação à ideia de uma Administração consensual. Os autores explicam que o Direito Administrativo originou-se nas bases do modelo liberal do Estado, a partir do século XIX, período em que a imperatividade garantia a autoridade do Estado perante os cidadãos, o que deu forma aos institutos empregados neste ramo do direito. Assim, esse poder de império se “manifestava por atos administrativos, cujos atributos essenciais sujeitavam-se à noção de autoridade”. No entanto, esse formato veio se mostrando cada vez mais ultrapassado e incapaz de atender a interesses da coletividade, cedendo, sobretudo ao longo das últimas décadas, espaço à consensualidade (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 311).

Técnicas negociais foram comumente empregadas nos movimentos reformadores e de modernização do Estado. Esses métodos de negociação são aplicados não apenas nas relações internas da Administração, como também na sua interação com o setor privado ou com o terceiro setor (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 309).

O diálogo passou a ganhar cada vez mais espaço e prestígio na atuação do Estado, que precisa orientar as suas ações face à demanda social cada vez mais diversa, o que torna difícil sustentar uma administração monológica, que não dialoga internamente e com a sociedade. As técnicas consensuais começam a ser empregadas como soluções preferenciais e não apenas alternativas para a Administração, de modo que campos antes ocupados pela imperatividade passam a ceder espaço para a consensualidade. O emprego da consensualidade no poder público deu origem a diversas terminologias, como administrar por contrato, administrar por acordo, administração dialógica e, mais tarde, administração consensual. Os autores esclarecem que este formato não pressupõe lançar mão do clássico “contrato administrativo”, mas sim a adoção de novo caminho, em que o acordo, a negociação e a cooperação constroem nova forma de gestão no setor (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 310).

Com a consensualidade não há de se falar em relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, já que pressupõe uma administração paritária, com reconhecimento da autonomia das partes envolvidas, havendo espaço para negociação, consenso e dissenso (JUSTINO DE OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 315).

A consensualidade surge, portanto, em decorrência da transformação de formato unitário da Administração em um formato policêntrico. Esse movimento não implica apenas no fortalecimento de concertações de caráter vertical, mas também em cooperação horizontal, ou seja, entre entidades do mesmo nível. Assim, a criação de um sistema descentralizado estimulou as entidades a cooperarem entre si, o que levou a diversos arranjos de cooperação e deu à

consagração legislativa dos consórcios públicos um caráter que quase se aproxima de uma “geração espontânea” (LEITÃO, 2011, p. 50)

2.7 Concertações interadministrativas: conceituação e emprego no contexto da organização administrativa brasileira

Diogo de Figueiredo Moreira Neto compreende a consensualidade como novo princípio que rege a atividade administrativa brasileira contemporânea. Para o autor, embora a imperatividade seja uma característica própria da atuação do Poder Público – dada a concentração monopolista do poder coercitivo – é indiscutível que o progresso das relações sociais tem fortalecido e demandado atuação cada vez mais consensual. Desse modo, ao lado dos pactos públicos comuns, como convênios e consórcios, novos arranjos negociais vêm surgindo, privilegiando o consenso como método mais adequado e célere, dando origem a diversos formatos de concertação na atuação da Administração.

Bitencourt Neto (2017) distingue a concertação interadministrativa e a concertação administrativa interorgânica. O primeiro modelo se dá entre entidades públicas dotadas de personalidade jurídica, como entes federados, por exemplo. Já o segundo modelo refere-se às concertações formadas por órgãos administrativos despersonalizados, como aqueles ajustes celebrados entre órgãos da administração direta federal, ou seja, entre ministérios (BITENCOURT NETO, 2017, p. 198).

O estudo dos ajustes interadministrativos interessa mais à presente discussão, dado que o consorciamento público nada mais é do que a concertação entre entidades dotadas de personalidade jurídica para realização de interesses comuns. Assim, a compreensão de seus fundamentos e do seu surgimento na Administração Pública ajuda a entender o crescimento dos consórcios públicos como instrumentos para viabilização de políticas públicas na Administração.

Alexandra Leitão (2011) desenvolve estudo aprofundado sobre a figura dos contratos interadministrativos, a qual denomina como elementos que se enquadram no conjunto das diversas concertações interadministrativas existentes, estabelecidas à luz dos princípios da cooperação, colaboração e coordenação²⁶. A autora aponta que “todo acordo entre duas

²⁶ Alexandra Leitão faz uma distinção entre os conceitos de coordenação, cooperação e colaboração. A autora explica que a cooperação e a coordenação são conceitos muito próximos, quase sinônimos; já a coordenação se distingue por se traduzir numa relação não igualitária e não voluntária. A “coordenação é, em regra, vertical e em sentido descendente, ou seja, existe uma entidade supra-ordenada que exerce funções de coordenação sobre entidades que estão em nível inferior” (LEITÃO, 2011, p. 83). A colaboração é uma relação entre duas entidades

entidades públicas que constitua direitos e deveres recíprocos para as partes, constituindo uma relação jurídica entre elas, assume natureza jurídica contratual” (LEITÃO, 2011, p. 116). Assim, entende que outras terminologias, como acordos, convênios, protocolos, dentre outros, não afastam, necessariamente, a natureza contratual dessas relações jurídicas interadministrativas. Desse modo, a formatação de consórcios públicos corresponde a um meio de contratualização interadministrativa adotada pela Administração Pública brasileira como forma de celebrar acordos de vontades entre entes políticos, que se materializa pela constituição de entidade dotada de personalidade jurídica pertencente à organização administrativa (LEITÃO, 2011, p. 116).

Leitão (2011) destaca três elementos que impulsionaram a contratualização interadministrativa do exercício de poderes públicos. O primeiro deles diz respeito ao princípio democrático e às exigências de uma sociedade aberta, em que uma administração unilateral não se revela mais adequada. O segundo elemento está atrelado a um peso cada vez maior de instâncias locais e regionais, criando vários polos de decisão administrativa – o que exige, inevitavelmente, formas de cooperação entre entidades administrativas para garantir maior unidade na ação. Já o terceiro elemento remete à expansão de uma gestão contratualizada na Administração, em razão da reconfiguração do tipo de intervenção do Estado na economia, seja como prestador ou regulador. A autora acrescenta que se a autonomia da vontade é o fundamento de todas as formas de atuação contratual, no caso dos contratos interadministrativos tem-se ainda a cooperação como fundamento último (LEITÃO, 2011, p. 106-107).

A concertação interadministrativa pode se configurar por meio de ajustes formados por entes estatais – como a União, os Estados, Distrito Federal e municípios – entre si; entre entes estatais e entidades da administração indireta - como as autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas; e mesmo por meio de acordos formados por entidades da administração indireta entre si, ou seja, não está adstrita aos entes políticos. Não se enquadram neste conceito os ajustes pactuados entre os entes estatais e as entidades privadas sem fins lucrativos, uma vez que essas últimas não compõem a Administração (BITENCOURT NETO, 2017, p. 198).

Ao transpor o conceito de concertação interadministrativa para o ordenamento brasileiro, Bitencourt Neto explica que estes arranjos se materializam em figuras diversas, tal qual contrato, convênio e consórcio público, havendo ainda outros instrumentos de colaboração

que atuam de forma conjunta para tratar de uma questão referente à uma delas. Já na cooperação a atuação conjunta se dá para resolução de uma questão comum às duas partes (LEITÃO, 2011, p. 83-84).

e negociação de que a Administração lança mão. Da leitura do texto constitucional, é possível observar diversos fundamentos para o estabelecimento de concertação interadministrativa, amparados especialmente na noção de federalismo cooperativo consagrada pela Constituição, conforme exemplifica o autor:

Uma competência legislativa genérica para a disciplina de instrumentos de concertação pode ser verificada, por exemplo, no artigo 23, parágrafo único da Constituição, que estabelece que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Outro exemplo é o art. 198, que dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem sistema único, sendo matéria de competência executiva comum aos entes federados (art. 23, II). É também o caso da assistência social (art. 23, II), cuja execução observará a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos programas às esferas estadual e municipal (art. 202, I) (BITENCOURT NETO, 2017, p. 199-200).

O autor cita também aqueles acordos interadministrativos cuja composição se dá entre um ente público e um órgão despersonalizado, como a celebração de termos de ajustamento de conduta junto ao Ministério Público e de termos de ajustamento de gestão junto ao Tribunal de Contas, por exemplo (BITENCOURT NETO, 2017, p. 200).

Tomando como base as concepções teóricas e doutrinárias discutidas no decorrer deste capítulo acerca da conformação da organização político-administrativa brasileira; da construção do pacto federativo; bem como dos fundamentos que introduzem a consensualidade como elemento nas relações do poder público, faz-se, na sequência, uma análise do surgimento da figura dos consórcios públicos na Administração Pública brasileira, avaliando as inovações, vantagens e demais aspectos do modelo.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CARACTERIZAÇÃO E INOVAÇÕES DA LEI Nº 11.107/2005

O modelo de consórcios públicos traz uma série de inovações no contexto cooperativo brasileiro, instituindo nova figura na organização administrativa do País. Trata-se de entidade cuja formatação se dá por rito peculiar e a materialização depende de distintos entes federados autônomos. O modelo também traz instrumentos de gestão até então desconhecidos na Administração e que muitas vezes são de difícil compreensão e aplicabilidade por aqueles que são responsáveis por conduzir a entidade.

3.1 O surgimento dos consórcios públicos no Brasil

Conforme expõe José dos Santos Carvalho Filho (2013), a evolução política e social do Estado Federal, perpassa, necessariamente, pela associação das pessoas federativas em torno de uma finalidade comum, qual seja, a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. Nesse sentido, a busca por um modelo cooperativo se faz imperiosa, em detrimento de soluções permeadas pela disputa de espaço e poder (CARVALHO FILHO, 2013, p. 6).

Em parecer versando sobre a proposta legislativa de criação dos consórcios públicos, Justen Filho (2005) destaca que a conjugação de esforços entre entes federativos não é um fenômeno recente no País. O texto constitucional de 1937, no art. 39, previa a existência de agrupamentos de municípios de uma mesma região voltados para a prestação de serviços comuns, com expressa previsão para instituição de uma personalidade jurídica autônoma, limitada a seus fins, cabendo aos Estados regular as condições para constituição e administração deste agrupamento. Mais tarde, a Constituição de 1967 previa, no âmbito do § 3º do art. 13, a possibilidade da celebração de convênios entre os Estados Federados, a União e os Municípios para a execução de suas leis, serviços ou decisões por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais (JUSTEN FILHO, 2005, p. 9).

Acrescenta-se ainda, as iniciativas existentes em torno das regiões metropolitanas, positivadas no ordenamento no texto constitucional de 1967, o que incentivou a formatação de ações voltadas ao fomento de políticas de integração entre os municípios pertencentes a estas áreas. Saule Júnior (1997) destaca que a constitucionalização foi um elemento indispensável para a criação de uma realidade metropolitana, que deixou de ser vista sob uma perspectiva local (SAULE JUNIOR, 1997). O art. 157 da Constituição Federal de 1967, em seu § 10, tratou o tema da seguinte forma:

Art. 157, §10º: A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967)

Francisco Fonseca (2013) faz um apanhado da longa tradição dos consórcios, com naturezas das mais distintas, no contexto federativo brasileiro, cuja característica marcante era a informalidade. Surgiam arranjos impulsionados por afinidades das mais variadas – como político-ideológicas, partidárias, guiadas por movimentos sociais – para o tratamento de questões que não estavam limitadas a um só município ou região. Acrescenta-se ainda a influência oriunda da experiência do setor privado, em que empresas autônomas se associavam para a realização conjunta e temporária de determinada atividade econômica (FONSECA, 2013, p. 35-36).

Eram formatados consórcios intermunicipais tradicionais, comumente conhecidos como administrativos, ou associações civis, que não atendiam, a rigor, as particularidades do setor público, como a sujeição aos mecanismos de controle externo, regras do orçamento público e publicidade de atos. Essas iniciativas eram vistas como acordos de colaboração sem a segurança necessária, sem garantia de permanência e de cumprimento das obrigações. O autor destaca que no contexto de redemocratização a Política Nacional de Saúde previu a instituição de consórcios para a efetivação da gestão regional da política na área, mas ainda sem o reconhecimento jurídico da Constituição de 1988. O aumento dos arranjos de saúde acabou por impulsionar a formação de consórcios administrativos em outras temáticas, como meio ambiente e resíduos sólidos – movimento este que acabou por impulsionar a sua regulamentação (FONSECA, 2013, p. 35-36).

Ao discutir sobre os instrumentos para formalização de cooperação na Administração Pública, Hely Lopes Meirelles (2004) diferencia os chamados convênios de cooperação e os consórcios administrativos. O autor entende que os convênios são formatados entre entidades públicas de qualquer espécie ou entre essas e organizações particulares para execução de objetivos de interesse comum. Já os consórcios administrativos somente poderiam ser celebrados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, necessariamente da mesma espécie, também para interesses comuns entre os pactuantes (MEIRELLES, 2004, p. 387-389)²⁷.

²⁷ Na versão atualizada de 2016, o autor Hely Lopes Meirelles destaca que, uma vez que os consórcios públicos substituíram os consórcios administrativos, esses não seriam mais objeto de análise em seu manual. Desse modo, essa distinção conceitual entre consórcios administrativos e convênios de cooperação não está presente em versões mais recentes da obra do autor (MEIRELLES, 2016, p. 473).

José dos Santos Carvalho Filho (2017) defende que tal distinção é inócua, vez que o contorno jurídico de ambos os ajustes é idêntico, assim como o conteúdo e seus efeitos. Ademais, na prática administrativa nota-se que pessoas da mesma espécie tem formatado convênios para a execução de ações de interesse comum. O autor complementa que esse posicionamento não se aplica aos consórcios públicos instituídos pela Lei nº 11.107/2005 (CARVALHO FILHO, 2017, p. 171).

É importante destacar ainda a figura das chamadas Associações Microrregionais de Municípios, que são associações civis que consistem na reunião de municípios de determinada região no intuito de promover ações de interesse comum entre as municipalidades. Tratam-se de entidades de natureza jurídica de direito privado, que para tanto devem registrar seus atos constitutivos em cartório e cuja receita é oriunda de contribuições mensais pagas pelos municípios associados.

Em discussão sobre o tema, Damião de Azevedo (2004) levanta diversos pontos controversos sobre a natureza jurídica destas associações. O autor entende que com o simples registro em cartório dos atos constitutivos forma-se apenas um compromisso político, inócuo. A decisão do município de associar-se a outros deve estar vinculada a uma autorização legal, sobretudo no que tange à possibilidade de dispêndio de recursos públicos para a manutenção da entidade. Para a constituição de um estatuto de uma pessoa jurídica de direito privado, é necessária a capacidade plena do associado, de modo que sua assinatura, por si só, seja meio eficaz e suficiente para expressar a sua vontade – e o prefeito não goza dessa capacidade plena para a criação destas entidades. Portanto, o autor conclui que se trata de constituição inadequada, e que não se mostra como o meio mais eficiente de aplicação dos recursos públicos, não gozando das mesmas prerrogativas que as entidades pertencentes à administração direta ou indireta, bem como não se submetendo à princípios basilares da Administração Pública, como aqueles relativos à transparência dos gastos públicos (AZEVEDO, 2004, p. 377-379).

A despeito das diversas iniciativas em torno de uma atuação coordenada, ainda não se vislumbrava a institucionalização de um modelo efetivo que abarcasse toda a realidade federativa brasileira, com soluções que promovessem maior estabilidade a ações de cooperação regional.

O texto constitucional vigente, no conteúdo do § único do art. 23 trouxe uma das bases para a construção de instrumentos de gestão compartilhada entre os entes federados, considerando a cooperação como um dos alicerces para o desenvolvimento: “Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Mais tarde, a própria realidade dos consórcios, que se multiplicavam independentemente de sua legalidade, aliada ao esforço de suas lideranças políticas, pressionou o legislador para a inserção do artigo 247 na Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº173/1995, cujo conteúdo previa (FONSECA, 2013, p. 35-36):

Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre SI:
I- Consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;
II- Convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;
III- Convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a complementar critérios para Incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1955)

No entanto, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional nº19/1998, e foi proposta nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal de forma a contemplar o tema, passando ao seguinte conteúdo:

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 (BRASIL, 1988).

Trata-se, portanto, de iniciativa clara do Constituinte no sentido de alavancar o regime cooperativo, com foco na prestação de serviços públicos de forma associada – dispositivo este que pode ser considerado a fonte imediata da instituição dos consórcios públicos.

Ao analisar o artigo 241, Pedro Durão (2011) aponta que ele está mal redigido. Primeiramente, o autor destaca que não se define qual tipo de norma – ordinária ou complementar – daria tratamento ao tema. O autor também questiona a ausência de previsão acerca da possibilidade de convênios de cooperação com entidades de direito privado, algo que ocorre na prática. Vale lembrar que este segundo questionamento não se aplica aos consórcios públicos, uma vez que a Lei nº 11.107/2005 é clara quando faz alusão somente à possibilidade de consorciamento entre entes federados (DURÃO, 2011, p. 71-72).

Ressalta-se que, apesar do conteúdo da Emenda Constitucional nº19/98, os consórcios públicos somente foram efetivamente regulamentados em 2005, por meio da Lei nº 11.107/2005. Até a referida regulamentação, como detalhado nesta seção, eram efetivadas outras iniciativas de caráter semelhante, como os consórcios administrativos e os convênios de cooperação – instrumentos de natureza congruente, que representam um pacto de cooperação

mútua ente os signatários, porém sem a instituição de qualquer pessoa jurídica (CARVALHO FILHO, 2013, p. 9).

Em parecer sobre a análise de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.884/04, que deu origem à Lei 11.107/2005, Floriano de Azevedo Marques Neto (2005) trouxe uma distinção entre o conceito dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação constantes do artigo 241 do Texto Constitucional. O autor destaca que no convênio há uma relação de “cooperação em que um ente fornece meios para que o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações”, já no consórcio há um exercício conjunto de competências por meio de um ente integrado a todas as partes do arranjo. Assim, no convênio não se faz necessária a instituição de uma pessoa jurídica, já que o ente que recebe a atribuição e os meios necessários fica com a incumbência de tornar efetiva a cooperação (MARQUES NETO, 2005, p. 14).

Da leitura da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 3.884/2004 constam três preocupações principais que ensejaram a elaboração de normas gerais sobre consórcios públicos. A primeira delas refere-se à necessidade de complementar o modelo federativo brasileiro, sobretudo no que tange aos aspectos cooperativos. A segunda preocupação estava relacionada à ausência de modelos de coordenação de políticas públicas entre os entes federados. E a terceira foi suscitada pelas entidades nacionais de representação dos prefeitos, diante da precariedade jurídica e limitações dos instrumentos de cooperação até então utilizados (BRASIL, 2004).

A exposição de motivos acrescenta ainda que a proposta se mostrava como um importante instrumento para enfrentamento da nova agenda federativa, em especial das cidades e do desenvolvimento econômico e social e que incorporava conceitos importantes, como o reforço da importância do planejamento nas políticas de desenvolvimento regional, o respeito às normas de direito público, a gestão colegiada e outros aspectos que faziam deste modelo uma proposta bem recebida por diversos atores interessados (BRASIL, 2004).

Assim, o advento da Lei nº 11.107, no ano de 2005, ao definir normas gerais de contratação dos denominados consórcios públicos, tratou de contemplar, portanto, uma figura distinta dos arranjos até então existentes, dotada de personalidade jurídica, podendo esta ser de direito público ou privado, atrelada formalmente à estrutura dos entes federados consorciados.

Em acréscimo, tendo em vista que nesta seção foram discutidos os diversos arranjos de gestão compartilhada na Administração, é importante destacar que o Decreto nº 6017/2007 prevê, nos termos do artigo 41, que os consórcios administrativos constituídos anteriormente ao advento da Lei nº 11.107/2005 podem ser transformados em consórcios públicos de direito

público ou de direito privado, desde que atendido o requisito de celebração do protocolo de intenções e a sua devida ratificação por lei em cada ente consorciado. No entanto, Carvalho Filho (2013) destaca que esse movimento de transição não alcançou todos os consórcios administrativos. Dentre as razões apontadas, o autor destaca aponta o excesso de rigor dado pela nova lei de consórcios, bem como a facilidade para instituição de consórcios administrativos ou convênios de cooperação, muito comuns quando há poucos pactuantes e para finalidades de curto prazo e de natureza administrativa (CARVALHO FILHO, 2013, p. 9-10).

3.2 Definição e marco regulatório dos consórcios públicos

Conforme discutido na seção anterior, após um longo período de espera, em 06 de abril de 2005 é promulgada a Lei nº 11.107/2005, dando contorno ao conceito de consórcio público, suscitado pela Emenda Constitucional nº 19 em 1998. Cleber Demétrio Oliveira da Silva (2018) aponta que o texto aprovado se mostrou bem mais conciso e econômico nas definições quando comparado ao conteúdo do Projeto de Lei nº 3.883/2004, que lhe deu origem. Enquanto o projeto possuía 45 (quarenta e cinco) artigos, a lei foi publicada com 21 (vinte e um) artigos. Tal redução deu-se, sobretudo, em razão da retirada de conceitos técnicos e detalhes dos procedimentos para formatação e funcionamento dos consórcios (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 66).

O autor compreende que o marco regulatório coloca fim a inúmeras discussões sobre a criação de arranjos de cooperação entre entes federados, permitindo o estabelecimento de um modelo que facilita a implementação de políticas públicas nos mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios brasileiros. No entanto, Oliveira da Silva (2018) considera que a legislação não foi bem redigida e, a despeito de ter alcançado grande número de entes federativos brasileiros, é comum se deparar com consórcios com erros crassos em sua constituição, sobretudo em razão de conceitos mal formatados da lei. O autor ainda complementa que a nova lei não foi recebida com muito entusiasmo pela comunidade jurídica em razão das inovações trazidas, da complexidade da matéria e de algumas imperfeições de técnica legislativa (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 65-67).

Da leitura do texto da ementa da Lei nº11.107/2005 observa-se que o conteúdo traz normas gerais sobre a contratação de consórcios públicos. Ao analisar a expressão “normas gerais”, Carvalho Filho (2013) entende que a lei encontra fundamento no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição, que destaca como competência privativa da União a edição de normas gerais sobre licitação e contratação. Tal competência não impede que Estados, Distrito Federal

e Municípios possam editar normas específicas sobre o tema em seu âmbito de competência. Quanto à expressão “contratação”, o autor discute dois sentidos. O primeiro refere-se à ideia de contratação pactuada entre os entes que compõem o consórcio, que estabelecem entre si um vínculo jurídico do qual resultam direitos e obrigações. O segundo sentido remete à contratação de um consórcio já formatado por um ente federativo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 15-16).

O artigo 20 da Lei nº 11.107/2005 conferiu à União, por meio do Poder Executivo, a incumbência de regulamentar as disposições da referida Lei, fazendo alusão especial às normas de contabilidade pública a serem observadas pelos consórcios de modo a cumprirem com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Assim, foi editado em 17 de janeiro de 2007 o Decreto Federal nº 6.017, regulamentação de primeiro grau que não apenas tratou de questões de ordem orçamentário-financeira, mas abordou todos os temas contemplados na lei, trouxe definições e detalhou com maior clareza procedimentos e instrumentos previstos para gestão dos consórcios. Quando à compatibilização da gestão orçamentário-financeira dos consórcios com as normas de responsabilidade fiscal, o artigo 40 do Decreto colocou a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda a regulamentação em segundo grau das transferências voluntárias e convênios entre a União e os demais entes que envolvam ações desenvolvidas por consórcios, bem como a consolidação das contas destas entidades²⁸ (CARVALHO FILHO, 2013, p. 19).

O artigo 2º, inciso I, do Decreto traz o conceito de consórcio público, que é definido nos seguintes termos:

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 (BRASIL, 2007).

Nota-se, da análise da definição consolidada no decreto, alguns dos pontos principais da figura do consórcio público. Trata-se de entidade formada exclusivamente por entes da federação, ou seja, somente pode ser instituído por pessoas dotadas de capacidade política e cuja denominação apenas pode ser atribuída quando formatado nos moldes previstos pela Lei nº 11.107/2005. São criados para fins de cooperação entre entes federados e podem se

²⁸ As normas relativas à consolidação das contas dos consórcios públicos foram sintetizadas na Portaria nº72/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que foi posteriormente substituída pela Portaria STN nº 274/16, conforme será abordado na seção referente à gestão orçamentário-financeira dos consórcios públicos (seção 3.6). Ainda não há norma específica que discipline as transferências voluntárias ou celebração de convênios entre a União e demais entes que envolvam ações desenvolvidas por consórcios. Neste caso, as normas relativas à consórcios estão disciplinadas em instrumentos normativos dispersos.

materializar de duas formas: com personalidade jurídica de direito público e com personalidade jurídica de direito privado. As implicações decorrentes de cada personalidade adotada serão discutidas na sequência.

3.3 Natureza jurídica, regime jurídico e o início da personalidade dos consórcios públicos

Floriano de Azevedo Marques Neto (2005) entende que os consórcios públicos constituídos nos moldes da Lei nº 11.107/2005 são acordos de vontade em que duas ou mais partes ajustam seus interesses para atingir um resultado comum. O autor entende que mesmo em um *contrato stricto sensu*, de caráter bilateral e sinalagmático, é possível observar um interesse comum que move as partes, ainda que a conjugação de vontades se dê pelo antagonismo. O autor não corrobora com a ideia de que o número de partes a realizar o negócio jurídico seja elemento essencial para avaliar a natureza contratual do ajuste. No Direito Administrativo, é ainda mais comum a existência de ajustes de vontade sem que haja bilateralidade ou antagonismo. Como exemplo, Marques Neto cita os contratos de concessão comum, em que, ao seu ver, há ao menos uma relação trilateral, envolvendo poder concedente, concessionária e usuários. Nesses casos, não é possível se falar em bilateralidade e há uma convergência entre duas das partes contratantes, que é a oferta de serviço público a um terceiro, o usuário, que, por sua vez, irá remunerar as partes. A concessão é inclusive definida como um tipo especial de contrato na própria Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 175 (MARQUES NETO, 2005, p. 22).

Ao discutir sobre a natureza jurídica dos consórcios públicos, Cleber Demetrio da Silva (2018) traz uma análise subdividida em dois planos distintos: o plano da contratualização e o plano da personalização.

No plano da contratualização estão aquelas regras que o ente consorciado deve seguir para garantir a validade do contrato de consórcio público. Este plano refere-se à natureza contratual dos consórcios públicos, o que o impede de ser sujeito de direitos e obrigações, tornando necessária a instituição de uma pessoa jurídica, oferecendo suporte à prática de atos e negócios jurídicos (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 68)

O plano da personalização está encarregado de disciplinar as espécies de personalidade jurídica que dão suporte às atividades oriundas de um contrato de consórcio público. Conforme previsão do inciso I do artigo 2º do Decreto nº 6.017/2007, o consórcio público poderá constituir-se como associação pública, adquirindo personalidade jurídica de direito público, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

O autor entende que a definição de consórcios públicos trazida pelo artigo 2º do Decreto nº 6.017/2007 não foi acertada, uma vez que define consórcio público como “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação”. Segundo Cleber Demetrio, seria adequado alterar a redação para não causar conflitos entre conceitos e não prejudicar a compreensão do instituto, de modo que o correto seria definir consórcio público como “contrato público celebrado entre entes da federação que pode ser executado por associação pública ou por pessoa jurídica de direito privado” (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 68).

Carvalho Filho (2013) discute a natureza jurídica dos consórcios públicos tomando por base as conceituações positivadas pelo legislador. Quanto aos consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito público, o autor entende que se trata de associação pública, espécie do gênero de autarquias, de modo que o correto é afirmar que a natureza jurídica básica é a de autarquia. Já para aqueles dotados de personalidade jurídica de direito privado, a natureza jurídica seria a de associação de direito privado (CARVALHO FILHO, 2013, p. 33;38).

Aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público aplica-se o regime jurídico público, o que lhes garante as prerrogativas aplicáveis a essa categoria de pessoas, como a impenhorabilidade de seus bens com pagamentos por precatórios e a imunidade tributária, previstos no artigo 100 e artigo 159, §2º, da Constituição Federal, respectivamente. Há ainda a garantia da imprescritibilidade de seus bens, não sujeitos à aquisição por usucapião, nos termos do artigo 102 do Código Civil, prescrição quinquenal de dívidas e direitos a favor de terceiros, conforme Decreto Federal nº 20.910/32 e prazos em dobro para recorrer²⁹, conforme artigo 183 do Código de Processo Civil (CARVALHO FILHO, 2013, p. 37).

Não é tarefa simples a definição de um regime jurídico aos consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito privado. O artigo 15 da Lei nº 11.107/2005 dispõe que a organização e funcionamento dessas entidades devem recorrer à legislação incidente sobre as associações civis naquilo que não contrarie a legislação de consórcios. No entanto, conforme bem explica Carvalho Filho (2013), haverá grande dificuldade em aplicação dos dispositivos do Código Civil que regulam as associações, que são aqueles do artigo 53 ao 61, por incompatibilidade de diversas previsões com o funcionamento dos consórcios. Como exemplo, o autor cita o parágrafo único do artigo 53, que dispõe que não haverá entre os associados obrigações e direitos recíprocos, algo que vai na contramão dos consórcios públicos, cuja

²⁹ Sobre o prazo em dobro para recorrer, cita-se conteúdo extraído de decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em julgamento de ação de improbidade, a qual dispõe que não havendo dúvida da personalidade jurídica de direito público de um consórcio, a este deverá ser concedida a prerrogativa estampada no código de processo civil que concede prazo em dobro para suas manifestações processuais (PARANÁ, 2013).

constituição em si já enseja uma série de obrigações e direitos, não só com a entidade, mas também entre os consorciados. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 40).

Conforme destaca Cleber Demétrio, o caráter inovador e a complexidade da matéria abordada, aliado a algumas imperfeições da técnica legislativa, sobretudo para aqueles consórcios dotados de personalidade jurídica de direito privado, fazem com que a definição do arcabouço jurídico aplicável e o posicionamento dessas figuras na organização administrativa brasileira seja ainda tema polêmico e não pacificado na doutrina, conforme será abordado nas seções subsequentes. (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 68).

É importante discutir ainda o início da personalidade jurídica dos consórcios. Conforme preceitua o artigo 6º, I, da Lei nº 11.107/2005, o consórcio de direito público adquire personalidade jurídica mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções. No entanto, Carvalho Filho (2013) relembra que a aprovação das leis ratificadoras ocorre, de maneira geral, em momentos distintos e alguns entes nem chegam a ratificar o conteúdo do protocolo de intenções. Como solução para a questão, o autor entende que é indispensável que o protocolo determine qual o número mínimo de pactuantes suficientes para a constituição do consórcio (CARVALHO FILHO, 2013, p. 35).

Quanto aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, aplicam-se os requisitos do artigo 45 do Código Civil, que prevê a existência legal a partir da inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, ou seja, a partir do registro do estatuto do consórcio em cartório (BRASIL, 2002).

3.3.1 Consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público na organização administrativa brasileira

A promulgação da Lei nº 11.107/2005 representou um avanço no marco legal do federalismo cooperativo brasileiro, garantindo a institucionalização e a legitimidade do mecanismo de consórcios, bem como substituindo outros instrumentos precários utilizados anteriormente. No entanto, conforme exposto, ao inovar instituindo uma nova figura na organização administrativa brasileira, a referida legislação deixou algumas lacunas, que ainda hoje não constituem ponto pacífico.

Consoante previsto no §1º, art. 6º da referida lei, os consórcios públicos constituídos como pessoas jurídicas de direito público integram a administração indireta de todos os entes consorciados, sendo definidos como associações públicas. Tal configuração alterou o inciso IV do art. 41 do Código Civil, incluindo as associações públicas como espécies do gênero de autarquias, constando, portanto, no rol de pessoas jurídicas de direito público. Posteriormente,

o inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.017/2007 reforça, de forma expressa, a natureza autárquica destes consórcios (BRASIL, 2002).

Cleber Demétrio destaca que a criação de entidades nesses moldes resolvia um impasse quanto à forma publicista adequada para atribuir personalidade jurídica de direito público às atividades consorciais, sem que isso configurasse uma violação ao princípio da autonomia federativa (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 75).

A despeito da legislação ter sido mais clara em relação ao posicionamento destes consórcios na organização administrativa brasileira, não foi exaurida a discussão em torno da possibilidade de entes federativos alcançarem a administração indireta de outros entes, por meio da constituição de uma espécie do gênero das autarquias, o que levou a divergências doutrinárias.

Conforme expõe Marçal Justen Filho (2005) em parecer que versa sobre a proposta legislativa de criação dos consórcios públicos, ao ser dotado de personalidade jurídica de direito público, o consórcio alcança a atribuição de competências, funções e regime próprios dos entes estatais. Desse modo, entende que não haveria figura mais próxima, existente dentre as entidades previstas no Decreto-Lei nº 200/67, do que as autarquias, sugerindo a utilização do termo “autarquia federativa” para o enquadramento desses. Argumenta que o único ponto inovador em relação à autarquia clássica reside no fato de que, no primeiro caso, tem-se uma descentralização administrativa de um único ente federado, enquanto no caso dos consórcios pressupõe-se a instituição de uma entidade por meio da descentralização administrativa de diversos entes federados (JUSTEN FILHO, 2005, p. 22).

Fortalecendo os posicionamentos destacados, Floriano de Azevedo Marques Neto (2005, p. 26) explica que não há nada no conceito de uma autarquia que impeça a sua criação por mais de um ente federativo para o exercício de suas competências. O autor ainda compara o referido arranjo institucional ao modelo comumente utilizado no setor de saneamento básico, no qual sociedades de economia mista estaduais recebem delegação de diversos municípios para prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, constituindo situação em que pessoa da administração indireta de um ente federativo exerce também competências de outros entes federativos (MARQUES NETO, 2005, p. 26).

De maneira contrária aos posicionamentos expostos, Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira (2006, p.77), ao analisarem a legislação, veem com estranheza a inserção dos consórcios públicos de direito público na administração indireta de todos os entes consorciados, considerando tal enquadramento inconstitucional, tendo em vista que, neste arranjo, tem-se uma situação em que a administração indireta de um determinado ente federativo terá, dentre as suas

unidades, uma entidade composta por diversos outros entes federativos, ferindo a garantia da autonomia (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 77).

De maneira semelhante, em parecer sobre a lei de consórcios públicos, Miguel Reale entende que a legislação cria, por via transversa, uma nova entidade da administração indireta, ao lado da autarquia e da sociedade de economia mista, instituída por lei. O autor entende que a criação dos consórcios é um “adendo inadmissível” ao sentido do federalismo brasileiro previsto pela Constituição Federal, o qual se “distingue pela existência de três entes, cujo relacionamento recíproco a própria carta disciplina” (REALE, 2005).

Por fim, destaca-se que outro fator de controvérsias referente à classificação desses consórcios como autarquias reside no fato de que, nos termos do inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, autarquias devem ser criadas por lei específica, e a legislação de consórcios, por outro lado, prevê que a entidade é criada por leis que ratificam o conteúdo do protocolo de intenções. Conforme expõe Maria Tereza Fonseca Dias (2008, p. 101), tal discussão é superada diante da interpretação de que as leis ratificadoras, em conjunto, exercem o papel de lei específica, atendendo-se, portanto, ao disposto na Constituição.

3.3.2 Consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado na organização administrativa brasileira

Conforme exposto no item anterior, o legislador foi mais claro ao definir que os consórcios públicos constituídos como pessoas jurídicas de direito público integram a administração indireta dos entes consorciados sob a forma de autarquia. Por outro lado, conforme explica Carvalho Filho (2013) o legislador foi “notoriamente lacônico e impreciso” no que tange à forma de integração dos consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito privado à organização administrativa brasileira, tratando, somente, de destacar a aplicação de normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (CARVALHO FILHO, 2013, p. 37).

Conforme explica Dias (2008, p. 96-98), uma possibilidade seria a integração desses consórcios à organização administrativa como entidades paraestatais, pertencentes ao terceiro setor – termo utilizado para designar entidades residuais da organização administrativa, que não são integrantes da administração direta ou indireta. No entanto, diante da pluralidade de significações deste conceito na doutrina pátria e dos limites da aplicação das normas de direito público a estas entidades, entende-se que não seria a opção mais adequada para o enquadramento deles (DIAS, 2008, p. 96-98).

Ao discorrer sobre a natureza jurídica destas entidades, Carvalho Filho (2013) refuta a possibilidade de enquadrá-las como fundações. O autor explica que, neste caso, seriam emolduradas como fundações de direito privado, regidas, portanto, pelo Código Civil, sendo necessária a figura do denominado “instituidor”, que é quem define o objetivo da entidade – realidade esta que destoa do caráter consorciado. Ademais, uma vez vinculado aos entes federativos que detêm a sua titularidade, o consórcio público afastaria a função do Ministério Público de velar pelas entidades fundacionais. Desse modo, entende que não há outra natureza jurídica aplicável aos consórcios, mesmo àqueles com personalidade jurídica de direito privado, senão a de associação, dado o seu caráter associativo, de cooperação entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2013, p. 38)

O autor acrescenta que a problemática em si reside no regime jurídico que lhes é cabível, sobretudo diante da previsão legal de aplicação de normas de direito civil - que regem as associações civis - a estas entidades, nos termos do art. 15 da Lei nº 11.107/2005. A necessidade de aprovação por lei do protocolo de intenções e a existência de direitos e obrigações recíprocas entre os entes associados já constituem, por exemplo, dois casos de contradições às normas do Código Civil atinentes às associações civis (CARVALHO FILHO, 2008, p. 39-40).

Di Pietro (2006) defende a tese de que mesmo os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado pertencem à administração indireta, tendo em vista que são instituídos por entes políticos, por descentralização administrativa, para prestação de serviços públicos, sendo, portanto, indiscutível a integração à Administração Pública, conforme transcrição a seguir:

Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica). Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização por serviços. (DI PIETRO, 2005a, p.4-5).

Destaca-se também o entendimento de Florivaldo Dutra de Araújo e Gustavo Magalhães (2008, p. 134), o qual entendem que seria “desarrazoado” interpretar a Lei Federal nº 11.107/05 como se ela excluísse os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado da administração indireta. Conforme melhor nos esclarece os autores, o objetivo destas entidades, consoante preceitua o art. 241 da CF, é a “gestão associada de serviços públicos”, estando submetidas, portanto, ao mesmo regime jurídico das empresas públicas prestadoras de serviços públicos, nos termos do art. 6, §2 da Lei Federal nº 11.107/05. Desconsiderá-los como parte da

Administração iria afastar, por exemplo, “a responsabilidade subsidiária da Administração Direta (art. 13, §2, I) e a necessidade de previsão de controle ou tutela dos entes da Administração Indireta, nos termos do art. 74 da CF” (ARAÚJO; MAGALHÃES, 2008).

Ao analisar o conteúdo da Lei nº 11.107/2005, Medauar e Oliveira (2006, p. 76) questionam a intenção do legislador ao criar dois tipos de consórcios, segundo o entendimento de que “desperta estranheza a modelagem de pessoa jurídica de direito privado, pois o consórcio agrega pessoas jurídicas de direito público, reunidas para realizar fins de interesse comum” (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 76), não havendo, portanto, justificativa para que pessoas de direito público interno optem pelo conjunto de normas de direito privado para a instituição do consórcio.

Ainda sobre o tema, Dias (2008, p. 100) entende que o mais coerente seria que todos os consórcios fossem inseridos como pessoas jurídicas de direito público, “rechaçando a juridicidade em se constituir consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, sobretudo em razão das dificuldades em se definir o seu regime jurídico de regência”. A autora acrescenta que o fato de existirem pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta, tal qual as empresas públicas e as sociedades de economia mista, não sana a ausência de justificativa efetiva para a possibilidade da criação de consórcios públicos como pessoas jurídicas de direito privado (DIAS, 2008, p. 100).

Nessa mesma linha, tem-se o entendimento do autor Floriano de Azevedo Marques Neto (2005, p. 16), ao destacar que o texto constitucional refere como públicos os consórcios, o que nos leva a crer que a intenção do constituinte não poderia ser outra a não ser a de inserir estas entidades segundo ao conjunto de normas de direito público. O autor sugere que a intenção do legislador foi a de afastar a constituição dos consórcios como pessoas jurídicas de direito privado:

Seria um verdadeiro pleonasma constitucional (não admitido na boa hermenêutica, pois, não se pode ver na norma ou rebarbativas) entender que o constituinte quis que fossem públicos os consórcios que já naturalmente o seriam! Ao contrário, o constituinte recorreu ao adjetivo público exatamente porque, pretendendo que eles assumam personalidade jurídica (já que os consórcios se prestarão para exercer de forma contínua função pública – gestão associada de serviços – e receberão um plexo de direitos e obrigações, v.g.: encargos, bens e serviços), quis afastar a hipótese de ser eles constituídos como pessoas jurídicas de direito privado (mesmo que fossem sociedades de economia mista, empresas públicas ou mesmo fundações). (MARQUES NETO, 2005, p. 16).

Élida Graziane Pinto (2008, p. 317) ressalta que os dois tipos de consórcios se submetem ao regime jurídico administrativo, algo que fica claro na leitura do §2 do art. 6 da Lei nº 11.107/05, já que mesmo as ditas “associações privadas” devem se submeter às regras de direito

público no que tange às licitações, contratos, admissão de pessoal, entre outros temas. Nesse sentido, a autora aponta certa “inutilidade prática” na opção pela personalidade jurídica de direito privado, uma vez que deverá se submeter ao conjunto de normas do regime público, e que, na prática, a sua atuação seja muito próxima às pessoas jurídicas de direito público. Ademais, as suas desvantagens se tornam ainda maiores frente ao outro modelo diante do conteúdo do art. 39 do Decreto nº 6.017/2007, que limita a celebração de convênios pela União àqueles consórcios constituídos como associação pública, reduzindo, assim, as oportunidades de financiamento dos consórcios de direito privado (PINTO, 2008).

Em contraponto às colocações destacadas, Felipe Mucci Daniel (2010) aponta elementos que, a seu ver, sustentam maiores benefícios na opção pela formatação do modelo com personalidade jurídica de direito privado. O autor cita duas vantagens principais: o regime jurídico de pessoal e o regime financeiro e contábil. Quanto ao regime de pessoal, a lei é clara ao imputar a estes consórcios as normas do regime trabalhista, sendo omissa quanto aos consórcios de direito público³⁰. Dessa forma, entende que, ao adotarem o regime estatutário, os consórcios públicos de direito público irão esbarrar em uma série de dificuldades e exigências decorrentes deste regime, sobretudo diante de uma eventual extinção da entidade, algo que não se aplica diante da opção pelo regime trabalhista. Quanto à execução financeira e contábil, aplicar-se-á o regime privado aos consórcios públicos de direito privado, com regras mais flexíveis, que viabilizam agilidade e liberdade para as operações financeiras destas entidades (DANIEL, 2010, p. 147-154).

Desta forma, entende-se que não ficou clara a intenção do legislador ao prever duas formas de constituição dos consórcios públicos. Quando instituído sob o regime de direito privado, o consórcio não está submetido às prerrogativas da fazenda pública, mas deve atentar-se a regramentos de direito público, o que o afasta de eventual tentativa do legislador de garantir melhores padrões de eficiência atrelados a uma maior “flexibilidade” das normas de direito privado.

Assim, tendo em vista as finalidades a serem alcançadas por meio do consorciamento público, a sua criação via descentralização administrativa, efetivada por entes políticos e os ganhos e vantagens atrelados à sua constituição, não se enxerga espaço e justificativa suficiente para opção pela personalidade jurídica de direito privado.

³⁰ Ressalta-se que em 2019 a Lei nº 13.822/2019 alterou o inciso II do artigo 6º da Lei nº 11.107/2005, passando a prever a aplicação das normas celetistas também aos consórcios com personalidade jurídica de direito público.

3.3.3 O posicionamento dos consórcios públicos no anteprojeto de lei orgânica da administração pública

Em 6 de dezembro de 2007, a Portaria Federal nº 426 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu uma comissão de 7 (sete) juristas para elaborar um anteprojeto de lei orgânica da Administração Pública Federal e suas relações com entes de colaboração. Conforme consta da apresentação do documento, a demanda surgiu diante da constatação de esgotamento do modelo em vigor, pautado no Decreto-Lei nº 200/67 – e suas alterações posteriores –, que não se mostrava mais capaz de absorver a emergência de novas tendências e de corrigir determinadas insuficiências e contradições.

Os consórcios públicos constituídos como pessoa jurídica de direito público em consonância com a Lei nº 11.107/2005 são inseridos, conforme inciso III do artigo 14 do anteprojeto, como autarquias de regime especial, constituídas sob a forma de associação pública. Já os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado são inseridos, conforme transcrição do art. 8º a seguir, dentre as entidades da administração indireta, no rol das entidades estatais de direito privado, “isto porque, sendo constituídos por entes políticos para desempenharem atividades descentralizadas, não podem ficar fora da Administração Pública nem fugir ao regime jurídico a ela imposto, inclusive constitucionalmente”, conforme expresso na exposição de motivos.

“Art. 8º. A administração indireta compreende: I - entidades estatais de direito público: autarquias II - entidades estatais de direito privado: empresas estatais, fundações estatais e consórcios públicos com personalidade de direito privado.”
(BRASIL, 2007)

Desse modo, a despeito da ausência de consenso sobre o tema, entende-se que a proposta em discussão tratou de sanar a lacuna deixada pela Lei nº 11.107/2005 no que tange aos consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito privado, que foram inseridos como entidades da administração indireta. No entanto, a proposta construída pelos renomados juristas permanece paralisada, uma vez que pautas dessa essência dificilmente alcançam prioridade nos debates atuais das casas legislativas.

3.4 Objetivos, áreas de atuação e potencialidades dos consórcios públicos

Conforme definição constante do artigo 2º do Decreto nº 6.017/2007, os consórcios públicos são pessoas jurídicas formadas por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive para a realização de objetivos de interesse comum. Desse

modo, trata-se de um conceito amplo, que demonstra a intenção do legislador em potencializar a utilização da ferramenta, de modo que possa ser aplicada para a solução de problemas de naturezas diversas, alcançando muitos campos de atuação do poder público.

Ao tratar dos limites impostos pelo nosso sistema federativo à atuação dos consórcios, Marçal Justen Filho (2005) explica que uma questão fundamental a ser observada nessa conjugação de esforços é justamente a existência de alguns limites intransponíveis. O autor entende que determinadas competências não podem ser delegadas, como a política, que inclui poderes de natureza legislativa, jurisdicional e de avaliação e defesa dos interesses fundamentais confiados aos entes federados. No entanto, o autor complementa que é perfeitamente possível que as competências referentes à execução e prestação de serviços públicos e outros poderes regulatórios acessórios e secundários sejam transferidos ao consórcio público (JUSTEN FILHO, 2005, p. 24-25).

A seção I do Decreto nº 6.017/2007, no artigo 3º, tratou dos objetivos do consórcio público. O legislador não trouxe um rol taxativo de áreas de atuação, mas tentou especificar um abrangente conjunto de atividades aptas a serem executadas por meio da atuação consorciada, desde que observados os limites constitucionais e legais.

O primeiro objetivo elencado – e talvez o mais abrangente de todos – é a gestão associada de serviços públicos, que, consoante definição do próprio decreto, inclui as atividades de planejamento, fiscalização e regulação dos serviços, acompanhadas ou não de sua prestação ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Conforme explica Carvalho Filho (2005), tal objetivo é o principal alvo dos consórcios públicos e é um fenômeno conexo ao federalismo cooperativo (CARVALHO FILHO, 2005, p. 53).

Na sequência tem-se a prestação de serviços, a contratação e ou execução de obras; a aquisição de bens para os entes consorciados; o compartilhamento de equipamentos; instrumento, pessoal técnico e inclusive a realização de procedimentos licitatórios. Tem-se, nesses casos, aparente alternativa que permite ganhos de escala e a redução de custos, vantagens inerentes à figura dos consórcios. Os consórcios também podem ser formatados para a produção e intercâmbio de informações e estudos técnicos, para instituição e gestão de escolas de governo, bem como para gestão de recursos de previdência social dos servidores, conforme previsão dos incisos IV, V, VII e X do artigo 3º (BRASIL, 2007).

É importante observar que o legislador também enumera algumas atividades finalísticas que podem ser abarcadas pelos consórcios. Nesse caso, destaca-se a promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, o gerenciamento de recursos hídricos, a

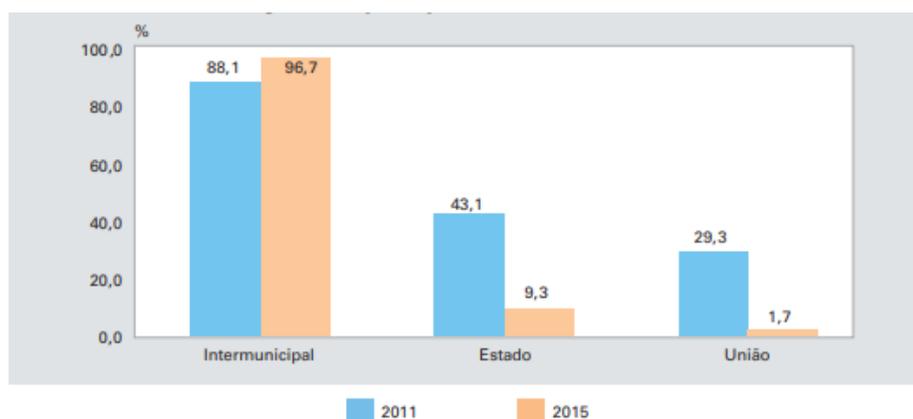
gestão e proteção do patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum, a assistência técnica, extensão, treinamento e pesquisa em desenvolvimento urbano, rural e agrário, bem como as políticas de desenvolvimento urbano e regional (BRASIL, 2007).

O presente trabalho traz uma análise mais acurada da experiência de consorciamento público no Estado de Minas Gerais, cujos dados coletados serão apresentados mais adiante. No entanto, é importante ressaltar que os consórcios são vistos como alternativa para solução de problemas comuns e melhoria na eficiência na prestação de serviços públicos por diversas unidades da federação, o que explica o grande número de entidades formatadas pelo País e o seu crescimento ao longo dos últimos anos.

A edição do ano de 2015 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE inseriu um bloco de questões dedicadas ao tema de articulação interinstitucional, o que permitiu um levantamento acerca do consorciamento público no âmbito dos entes federados no Brasil (IBGE, 2015)³¹.

Na comparação com a MUNIC do ano de 2011, nota-se um aumento do percentual de municípios brasileiros consorciados, passando de 59,2% (3.295 municípios) para 66,3% (3.691 municípios). A grande maioria dos casos, cerca de 96,7% (3.571 municípios), integram arranjos de cooperação horizontal, ou seja, consórcios formados apenas por municípios, sem a participação dos Estados ou da União, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Percentual de municípios com consórcios públicos segundo o tipo de parceria – 2011/2015



Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2011/2015

³¹ Nas edições mais recentes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE não foram atualizadas as informações sobre a existência de consórcios formatados nos entes federados. Deste modo, os dados mais atuais sobre o consorciamento no Brasil são provenientes dos anos de 2011 e 2015.

A pesquisa apontou que as políticas públicas que mais mobilizam os municípios em torno do consorciamento são a saúde, em 75,9% dos casos (2.800 municípios), seguida pelo manejo de resíduos sólidos, em 35,2% (1.299 municípios) e meio ambiente com 25,2% dos casos (929 municípios). Na sequência aparece o consorciamento para fins de desenvolvimento urbano, saneamento básico, turismo e desenvolvimento social (IBGE, 2015, p. 38-39).

Assim, como demonstra o panorama de consorciamento no Brasil, a maior parte das iniciativas de consorciamento está na área da saúde. Em uma abordagem jurídico administrativa sobre estes consórcios, Santos, Andrade, Carvalho e Terabe (2013) explicam que a gestão pública de saúde no Brasil é dotada de especificidades estruturais e operativas que requerem uma mediação entre os entes federados e uma constante interação entre eles na construção de uma rede integrada. Desse modo, o conceito de consórcio encontra grande amparo na própria configuração do Sistema Único de Saúde – SUS, figurando como uma ferramenta eficaz para o fortalecimento das ações em âmbito regional, integrando serviços, trazendo ganhos de escala e agregando valor às políticas públicas na área. Talvez seja justamente esse alinhamento um dos fatores responsáveis pelo expressivo número de entes consorciados na área (SANTOS; ANDRADE; CARVALHO; TERABE, 2013, p. 110).

Sobre este aspecto, vale salientar que a Lei nº 11.107/2005 tratou de estabelecer já em seu artigo 1º que os consórcios públicos de saúde devem obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS, de modo a garantir que este seja mais um instrumento aliado à composição desse sistema integrado.

Os consórcios podem ter um ou mais objetivos e os municípios podem se consorciar em relação a todos ou apenas para parcela deles³². Francisco Fonseca (2013) entende que tal possibilidade garante flexibilidade na definição dos objetivos, uma vez que diante do grande volume de políticas públicas necessárias ao atendimento de demandas regionais, os objetivos não poderiam ser necessariamente únicos ou tratarem especificamente de determinada política pública. Assim, os consórcios podem assumir diversos formatos, de acordo com a necessidade de cada ente consorciado e um mesmo município pode integrar diversos consórcios pactuando objetivos distintos com cada um deles (FONSECA, 2013, p. 37).

Além dos objetivos, o Decreto Federal nº 6017/07 também especificou a área de abrangência do consórcio. Independentemente de a União estar consorciada, a área total do consórcio corresponde à soma dos territórios municipais, quando o consórcio for constituído

³² Em Minas Gerais, os consórcios cujo contrato prevê mais de um objetivo são comumente denominados multifinalitários.

somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos; dos Estados ou do Distrito Federal, quando constituídos por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal e, pela soma da área dos municípios e do Distrito Federal, quando constituído por Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2007).

Para o cumprimento de suas finalidades e incentivo à cooperação interfederativa, a legislação conferiu uma série de competências aos consórcios públicos e algumas peculiaridades em relação à demais entidades da Administração, que podem ser definidas como prerrogativas. José dos Santos Carvalho Filho (2013) bem explica que uma vez que os consórcios são constituídos por entes políticos para a execução de serviços públicos, seria inconcebível que estes entes não delegassem algumas de suas prerrogativas para o efetivo funcionamento destas entidades (CARVALHO FILHO, 2013, p. 59).

Assim, para o alcance de seus objetivos, os consórcios públicos, nos termos do artigo 10 do Decreto nº 6.017/2007, podem firmar convênios, contratos e instrumentos congêneres, bem como receber auxílios, contribuições e subvenções de qualquer natureza. Podem ainda ser contratados pelos entes da administração direta e indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação – figurando, portanto, como uma das hipóteses de dispensa de licitação previstas no artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/21 (BRASIL, 2007).

Ainda no que concerne às normas de Licitações e Contratos, a legislação de consórcios incluiu outra vantagem competitiva quando comparada a outras entidades do poder público. Nas hipóteses de dispensa de procedimento licitatório em razão do valor da compra (incisos I e II do artigo 75), os valores máximos serão duplicados para aquisições a serem realizadas por consórcios públicos, conforme previsão do §2º³³.

Quando dotados de personalidade jurídica de direito público e mediante previsão no contrato de consórcio, os consórcios públicos poderão promover desapropriações ou instituir servidões. Carvalho Filho (2013) compreende que não há impedimento para que os consórcios com personalidade jurídica de direito privado também possam promover desapropriação se previsto no contrato de consórcio, uma vez que há inúmeras pessoas de direito privado aptas a promovê-la, inclusive as concessionárias de serviço público. Vale ressaltar que, neste caso, trata-se somente da fase executória da desapropriação, não havendo a delegação da fase declaratória, que ficará a cargo do ente onde está situado o bem, ou, no caso de consórcio

³³ A Lei nº8.666/1993 permitia ainda, nos termos do §8º do artigo 23, a aplicação do dobro dos valores limites previstos para cada modalidade licitatória àqueles consórcios com até 3 entes federados e o triplo para aqueles que contam com um número maior de entes.

firmado por pessoas federativas de níveis diversos, a cargo do ente competente para executar a atividade a ser desempenhada no bem objeto da desapropriação. O autor acrescenta que o mesmo entendimento se estende às servidões (CARVALHO FILHO, 2013, p. 64).

Flávio Henrique Unes Pereira (2008) faz uma discussão acerca do exercício do poder de polícia pelos consórcios públicos, uma vez que o conceito de gestão associada de serviços públicos dado pelo Decreto nº 6.017/2007 engloba atividades que, em grandes partes dos casos, pressupõem o uso de poder de polícia administrativa quando necessário. Ainda há questionamentos jurídicos sobre a atribuição dessa competência, sobretudo para os consórcios dotados de personalidade jurídica de direito privado e em razão da entidade exercer o referido poder em representação a entes federativos diversos. No entanto, é indiscutível que para que os consórcios públicos possam de fato planejar, regular ou fiscalizar os serviços públicos delegados à sua responsabilidade, é imprescindível que se faça uso do poder de polícia quando cabível (PEREIRA, 2008, p. 269-281).

No caso dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, a questão esbarra em tema que há muito se discute nos tribunais e na doutrina, referente à delegação de poder de polícia a particulares ou a pessoas jurídicas de direito privado. Os questionamentos circulam em torno da delegação de atividades típicas de Estado, especialmente em seus aspectos repressivos, que em tese deveriam estar adstritas às pessoas de direito público e aos servidores estatutários³⁴, que gozam de estabilidade.

Ao discorrer sobre organização administrativa, Hely Lopes Meirelles (2016) destaca que as “autarquias brasileiras nascem com os privilégios administrativos (e não políticos) da entidade estatal que as institui, auferindo também as vantagens tributárias e as prerrogativas processuais da fazenda pública³⁵”. Nesse sentido, sendo os consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito público equiparados às autarquias, a eles também são conferidos os privilégios dessa classe de entidades. Dentre essas prerrogativas, tem-se a imunidade tributária, que prevê a não incidência de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços vinculados às atividades essenciais do consórcio ou dela decorrentes, conforme

³⁴Vale lembrar que a legislação passou a prever a adoção do regime celetista também aos consórcios com personalidade jurídica de direito público, com a alteração trazida pela Lei nº13.822/19.

³⁵Sobre a aplicação do termo fazenda pública, Hely Lopes Meirelles faz o seguinte apontamento em sua obra: “A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública”. Desse modo, nota-se, pela definição trazida pelo autor, que a denominação fazenda pública não se aplica àquelas entidades com personalidade jurídica de direito privado, abrangendo, portanto, tão somente aquelas pessoas jurídicas de direito público interno destacadas no artigo 41 do Código Civil (MEIRELLES, 2016, p. 867).

previsão do artigo 150, §2º da Constituição Federal; prazo em dobro para manifestações processuais, nos termos do artigo 183 do Código de Processo Civil e a impenhorabilidade de seus bens e rendas, nos termos do artigo 100 da Constituição (MEIRELLES, 2016, p. 445).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se manifestou acerca da imunidade tributária aplicável aos consórcios constituídos como associações públicas, mesmo quando prestadores de serviços públicos e remunerados mediante tarifas:

O CIGRES, Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos, por possuir natureza autárquica, não está sujeito ao regime jurídico de empresas privadas, pois não desenvolve atividade econômica em sentido estrito, mas presta inegável serviço público, consistente na gestão de resíduos sólidos, e eventual ato de mercancia referente aos produtos decorrentes do serviço público não afasta, pura e simplesmente, a imunidade tributária (...) Isso porque tais atos, quando realizados, não quer significar que a apelada possua algum tipo de interesse econômico ou social (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Tais prerrogativas ampliam o rol de vantagens atinentes à figura dos consórcios públicos e ajudam a explicar por que a grande maioria das entidades existentes optaram pela personalidade de direito público em detrimento da opção pela personalidade de direito privado, conforme será observado no decorrer deste trabalho, a partir da análise dos dados levantados sobre o consorciamento em Minas Gerais.

3.5 Formatação e instrumentos do consórcio público

A necessidade de se traçar estratégias comuns para a solução de problemas e a percepção de que a cooperação pode se mostrar como resposta efetiva na prestação de serviços públicos são elementos que impulsionam os primeiros movimentos em torno da criação de um consórcio. Joanni Henrichs e Leandro Rico (2016) explicam que como o ato de constituição de um consórcio público é tipicamente político, é indispensável que haja negociação e articulação entre as lideranças de cada ente para que o arranjo seja efetivado e tenha sustentabilidade. O ideal é que sejam promovidos encontros, contando com a participação não apenas de agentes políticos, mas também de equipes técnicas e representantes da sociedade civil e do legislativo, garantindo amplo debate sobre a real necessidade e interesse de formatação da entidade (HENRICHS; MOYANO, 2016, p. 54).

Após esse alinhamento, recomenda-se a elaboração de estudo de viabilidade técnica para a constituição do consórcio. Nesse momento são pensadas as formas de resolver determinado problema comum identificado entre os entes federados, a estimativa de custos, os recursos e bens necessários e disponíveis, bem como os aspectos práticos para garantir o seu funcionamento. No caso de entidades a serem instituídas para mais de uma finalidade, é

importante que sejam constituídos grupos temáticos, com técnicos especializados em cada área, de modo que possam contribuir com os levantamentos prévios necessários à análise de viabilidade. Trata-se de etapa de planejamento, de suma importância para garantir efetividade e a manutenção do consórcio (HENRICHS; MOYANO, 2016, p. 55).

No entanto, as atividades de planejamento nem sempre ocupam a realidade da Administração Pública brasileira. Assim, é comum que consórcios sejam formatados sem um estudo de viabilidade prévio e aprofundado, partindo-se diretamente pela elaboração do protocolo de intenções, o qual será objeto de discussão na sequência.

Sob o aspecto formal, a constituição dos consórcios públicos deve seguir os procedimentos constantes da Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007, que dispõem sobre os requisitos e instrumentos necessários à instituição da entidade. Da leitura desses diplomas legais, é possível extrair 7 (sete) etapas fundamentais para a formalização do consórcio, que podem ser resumidas pelo fluxograma a seguir:

Figura 1: Etapas de formação de um consórcio público



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Lei nº 11.107/2005 (www.planalto.gov.br)

O primeiro instrumento previsto na legislação, imprescindível à formação do consórcio público, é o denominado protocolo de intenções. Conforme artigo 2º, III, do Decreto Federal 6.017/07, trata-se de negócio jurídico preliminar que uma vez ratificado pelos entes da federação interessados em integrar a entidade, converte-se no contrato de consórcio público. As cláusulas desse instrumento servirão de base para a constituição do consórcio e a sua subscrição formaliza o real interesse de determinado ente em integrá-lo.

O artigo 5º do decreto traz o conteúdo de cláusulas indispensáveis que devem compor o documento que constitui o protocolo de intenções, sob pena de ser declarada a nulidade do instrumento. Dentre as disposições necessárias, destaca-se que deverá ser indicada a denominação da entidade, a finalidade para a qual foi criada, o prazo de duração, que poderá ser indeterminado, os entes da federação que podem vir a integrar o consórcio, a(s) área(s) de atuação, a personalidade jurídica, disposições sobre o funcionamento da Assembleia Geral, eleição e mandato do representante legal, número de cargos, formas de provimento e

remuneração dos profissionais do consórcio, além de autorização para a gestão associada de determinado serviço público (BRASIL, 2007).

Quando à gestão associada de determinado serviço público, o decreto também exige o cumprimento de requisitos mínimos nos termos do protocolo. Devem ser explicitadas as competências cuja execução será transferida ao consórcio, os serviços públicos a serem transferidos e a área de abrangência desta prestação, autorização expressa para licitar e contratar concessão e permissão, condições que deverão ser seguidas no contrato de programa e critérios para cálculo de tarifas e outros preços públicos (BRASIL, 2007).

O protocolo deverá indicar ainda a quantidade de votos que cada ente terá na Assembleia Geral, sendo assegurado ao menos 1 (um) voto. O instrumento deverá ser publicado na imprensa oficial, podendo ocorrer na forma resumida³⁶ (BRASIL, 2007).

Uma vez elaborado o protocolo de intenções, a próxima etapa consiste na aprovação de seu conteúdo pelo Poder Legislativo de cada um dos entes interessados no consorciamento. A ratificação do protocolo está regulamentada pelo artigo 6º do Decreto Federal nº 6017/07.

Conforme consta dos §2º e 3º, os entes federados poderão ratificar o conteúdo com reservas, as quais deverão ser claras e objetivas. Por tratar-se de negócio jurídico plurilateral, a reserva deve ser objeto de aprovação dos demais subscritores do protocolo de intenções, ou, caso já constituído o consórcio, da Assembleia Geral. Assim, as normas de funcionamento do consórcio público não serão as mesmas para todos os entes consorciados. Carvalho Filho (2013) destaca que a aprovação com reservas distintas por muitos dos subscritores acaba por gerar “uma verdadeira panaceia” no funcionamento do consórcio. Assim, é importante que a faculdade de impor reservas ao conteúdo do protocolo seja vista como exceção (CARVALHO FILHO, 2013, p. 96).

Caso haja previsão expressa no protocolo de intenções, é possível que apenas parcela dos entes signatários ratifiquem o conteúdo e passem a integrar efetivamente o consórcio público. Os demais subscritores poderão, em caso de interesse, realizar a ratificação posteriormente. Caso a adesão seja feita após 2 (dois) anos desde a primeira subscrição, o ingresso de novo ente dependerá de homologação dos demais subscritores ou de aprovação pela Assembleia Geral, quando a entidade já estiver constituída. Já a entrada de ente federado não previsto inicialmente no protocolo de intenção dependerá de alteração do contrato de consórcio,

³⁶ O §7º do artigo 5º não definiu se o protocolo de intenções deve ser publicado na imprensa oficial de todos os entes que subscreveram o instrumento. A despeito da omissão, o recomendável é que seja garantida a publicidade do protocolo por todos os entes, para que a intenção pelo consorciamento seja conhecida em todos os territórios (CARVALHO FILHO, 2013).

a qual deverá ser aprovada em Assembleia Geral e ratificada mediante lei por todos os entes consorciados (BRASIL, 2007).

O §7º prevê ainda que poderá ser dispensada a lei ratificadora para aquele ente que antes mesmo de subscrever o protocolo de intenções disciplinar por lei a sua participação em consórcio público, permitindo-lhe assumir todas as obrigações eventualmente previstas no protocolo de intenções. Carvalho Filho (2013) entende que esta previsão veio para evitar eventual duplicidade de leis versando sobre o mesmo assunto. No entanto, o autor faz alguns apontamentos acerca da eficácia deste dispositivo. Primeiramente, defende que a intenção do legislador é de que a lei editada antes do protocolo de intenções deva ser atrelada à constituição de determinado consórcio, mas não uma abertura para que o ente federado participe de todo e qualquer consórcio público. O autor entende que seria praticamente inviável um diploma legal que contemple todos os requisitos exigidos para a composição do protocolo de intenções e que abarque a possibilidade de se integrar qualquer tipo de entidade. O segundo ponto destacado pelo autor é de que é indispensável que a referida lei autorizativa tenha conteúdo coincidente com o que virá a constar no contrato de consórcio, bem como as cláusulas necessárias do protocolo já discutidas anteriormente (CARVALHO FILHO, 2013, p. 97).

Assim, a partir da ratificação do conteúdo do protocolo de intenções mediante lei ratificadora ou da prévia existência de lei autorizativa se aperfeiçoa o contrato de consórcio público. Nesse momento, não há mais que se falar em negócio jurídico preliminar ou intenção, dado que os entes já aprovaram mediante lei a constituição da entidade.

A legislação prevê ainda a elaboração de estatuto para o consórcio, documento que irá dispor acerca do funcionamento e organização de cada um de seus órgãos constitutivos. O conteúdo dos estatutos deverá ser aprovado em Assembleia Geral e o documento deverá ser publicado na imprensa oficial dos entes consorciados, na íntegra ou de forma resumida, indicando local onde poderá ser acessada a sua versão completa. Para os consórcios com personalidade jurídica de direito público, o estatuto adquire efeitos com seu registro em cartório, conforme determina a legislação civil (BRASIL, 2007).

Joanni Hernichs e Leandro Moyano (2016) explicam que o estatuto deverá definir diretrizes não constantes no contrato de consórcio público, como órgãos administrativos, departamentos, diretorias, aspectos sobre a gestão de pessoas e sobre os repasses a serem realizados no rateio entre os entes federados. Tais diretrizes deverão sempre estar em consonância com as cláusulas do contrato de consórcio (HENRICHS; MOYANO, 2016, p. 66).

É comum identificar estatutos com conteúdo idêntico ou similar ao do contrato de consórcio. No caso dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, nos

quais o início da personalidade se dá com vigência das leis ratificadoras, é comum identificar entidades em atividade sem estatuto aprovado. Nos consórcios com personalidade jurídica de direito privado isso não se faz possível, já que o início da personalidade se dá com o registro civil do referido documento³⁷.

A etapa seguinte consiste na obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ junto à Receita Federal. Até este momento o consórcio existe *de fato*. No entanto, a obtenção do CNPJ é condição indispensável para que se constitua *de direito* e materialize a sua existência. Os documentos a serem apresentados à Receita Federal são, basicamente, aqueles já descritos até então: protocolo de intenções; leis ratificadoras ou autorizativas dos entes consorciados; contrato de consórcio; estatuto e atas da Assembleia Geral, ou seja, todos os documentos que registram os acordos que foram feitos, devidamente referendados pelas instâncias competentes (SINOEL, 2011, p. 84).

Outra etapa imprescindível ao funcionamento do consórcio é a celebração do chamado contrato de rateio. Trata-se de instrumento que define as contribuições de cada ente federado para a entidade, mediante o qual são transferidos recursos financeiros para o custeio de suas atividades. A celebração do contrato de rateio deve ser precedida dos ajustes necessários nas normas de planejamento e execução orçamentária dos entes, quais sejam, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, de modo que haja dotações orçamentárias prévias e suficientes para arcar com os repasses a serem acordados no rateio. Os requisitos e características do contrato de rateio serão abordados em maior detalhe na seção sobre a gestão orçamentário-financeira dos consórcios.

A legislação traz ainda uma nova figura contratual para regular a gestão associada de serviços públicos: o contrato de programa. Conforme disposto no artigo 13 da Lei nº 11.107/2005, deverão ser reguladas por contrato de programa as obrigações que determinado ente da federação constituir com outro ente ou com consórcio público, no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à manutenção dos serviços transferidos (BRASIL, 2005).

Por tratar-se de instrumento inovador e que suscitou diversas discussões na doutrina, o contrato de programa, seus requisitos e o conceito de gestão associada de serviços públicos serão objeto de análise detalhada na seção seguinte.

³⁷ Informações obtidas com a experiência prática do autor à frente da Superintendência da Apoio à Cooperação Intermunicipal do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2018.

3.5.1 A gestão associada de serviços públicos regulamentada pelo contrato de programa

A compreensão do contrato de programa requer uma análise preliminar acerca da gestão associada de serviços públicos. Floriano de Azevedo Marques Neto (2005) explica que “trata-se do desempenho de funções e serviços por meio da associação entre diferentes entes federativos”. Pressupõe-se que mais de um ente esteja envolvido na prestação de determinado serviço público, mesmo que ele não seja de fato o titular deste serviço (MARQUES NETO, 2005, p. 43).

Ana Carolina Hohmann (2011) destaca que a Lei Federal nº 11.107/05 veio conferir maior solidez e estabilidade à gestão associada de serviços públicos entre entes federados, porém, na prática, já existiam diversas iniciativas e cooperação interfederativa na prestação de serviços públicos. O modelo já era praticado, por exemplo, nas concessões municipais de água e esgoto para empresas públicas, sociedades de economia mista ou autarquias estaduais (HOHMANN, 2011, p. 115).

Ao analisar o contrato de programa, Floriano de Azevedo Marques Neto (2005) discute que pode haver questionamentos quanto à constitucionalidade do instrumento, uma vez que o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a prestação indireta de serviço público se efetiva por regime de concessão ou permissão. Para o autor, deve ser reconhecida a particularidade desta forma de delegação, que se distingue da delegação a particulares prevista no artigo 175. Trata-se de hipótese que permite a materialização da cooperação federativa, prevista no artigo 241 do texto constitucional, que não se confunde com as formas tradicionais de concessão, não havendo que se falar em inconstitucionalidade (MARQUES NETO, 2005, p.42).

Conforme explica Hohmann (2005), com a Lei Federal nº11.107/05 o contrato de programa torna-se o instrumento jurídico “adequado à transferência do exercício de competências constitucionais entre entes federativos no âmbito da prestação de serviços públicos, ou entre estes e os consórcios públicos” (HOHMANN, 2005, p. 124). Tal formato passa a substituir os contratos de concessão antes celebrados para esta finalidade, como ocorria na transferência dos serviços de saúde aos chamados “consórcios administrativos³⁸”, existentes antes da legislação de consórcios públicos. Trata-se de modelo mais adequado, dado que nas relações comuns de concessão o ente público é dotado de prerrogativas exorbitantes em relação ao concessionário, que geralmente é pessoa jurídica de direito privado não pertencente à

³⁸ Os consórcios administrativos serão objeto de discussão na seção 4.1.

Administração. Essa subordinação não se aplica nas relações entre duas entidades públicas, sobretudo quando se trata de dois entes federativos, dotados de autonomia (HOHMANN, 2011, p. 124-126).

Apesar das diferenças ao modelo de delegação de serviços públicos para entidades privadas, o inciso I do §1º do artigo 13 da Lei Federal nº11.107/2005 e o inciso IV do Decreto nº 6.017/2007, determinam que o contrato de programa deverá atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e outros preços públicos e quanto aos mecanismos de regulação, adotando-se, inclusive, normas complementares de regulação, como àquelas específicas atinentes ao setor de energia; telecomunicações; saneamento, por exemplo.

Hohmann esclarece que os diplomas legais referentes às concessões e permissões somente serão aplicados na gestão dos contratos de programa nas situações em que forem compatíveis com a disciplina e racionalidade da lei de consórcios públicos. Desse modo, não há que se falar na alteração unilateral de contratos, por exemplo, conforme permitido pela Lei nº 8.987/1995, uma vez que a prática implica numa relação de prerrogativas e sujeições, não aplicáveis nas relações de cooperação interfederativa via consorciamento público (HOHMANN, 2011, p. 128).

De forma distinta do que ocorre nas concessões e permissões, estará dispensada a licitação para a celebração de contrato de programa entre entes da federação ou entre o consórcio público e entidades da administração direta ou indireta de algum dos entes consorciados, para a prestação de serviços públicos de forma associada, desde que autorizado em convênio de cooperação ou nos termos do contrato de consórcio, respectivamente. Tal previsão consta do §2º do artigo 21 do Decreto Federal nº 6.017/07 e foi incluída dentre as possibilidades de dispensa de licitação constantes no artigo 24 da antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993)³⁹.

Outro diploma legal alterado com o advento da legislação de consórcios no que tange à celebração de contrato de programa foi a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), com a inclusão do inciso XIV no rol de atos de improbidade que causam prejuízo ao erário constante do artigo 10. Com a inclusão, passa a constituir ato de improbidade administrativa celebrar instrumento para a gestão associada de serviços públicos, em sede de cooperação federativa, que não atenda aos requisitos do contrato de programa. Ressalta-se que,

³⁹ A nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, manteve a previsão de dispensa para celebração de contrato de programa, conforme observa-se da leitura do artigo 75, inciso XI.

conforme consta do artigo 30, §3º, do Decreto Federal nº 6017/07, nos casos em que o descumprimento das obrigações ou requisitos não causar ônus, inclusive financeiro, ao ente federado ou ao consórcio, não há de se falar em ato de improbidade (BRASIL, 1992; 2007).

O artigo 33 do referido decreto traz uma série de cláusulas necessárias que devem constar do contrato de programa, sob pena de nulidade. Trata-se de um conjunto de elementos que visam garantir que a gestão associada de serviços públicos seja contratualizada sob o respaldo de critérios bem definidos e com requisitos mínimos de controle de qualidade e transparência.

Dentre os elementos necessários, destacam-se a indicação do objeto, área e prazo da gestão associada, o modo, forma e condições da prestação, os critérios e indicadores para mensurar a qualidade dos serviços, o atendimento aos regramentos específicos aplicáveis ao objeto da prestação de serviços, os procedimentos que garantam transparência da gestão econômico-financeira, os direitos, garantias e obrigações do titular, prestador e usuário, as formas de fiscalização, as penalidades contratuais aplicáveis, os casos de extinção e os bens reversíveis, bem como requisitos para prestação e contas e fiscalização (BRASIL, 2007).

A legislação prevê ainda que nos casos em que a gestão associada implicar na transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, outras cláusulas necessárias devem constar do contrato de programa. Neste caso, deverão ser definidos no instrumento os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária de quem os transferiu, as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos, o momento de transferência dos serviços, indicação de qual parte arcará com ônus e passivo do pessoal transferido, a identificação dos bens transferidos e do preço daqueles a serem alienados, bem como informações sobre os bens reversíveis. É importante ressaltar que a legislação é expressa quanto à impossibilidade de transferência dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização quando os serviços são prestados pelo próprio consórcio (BRASIL, 2007).

O contrato de programa continuará vigente mesmo se extinto o consórcio ou convênio de cooperação que lhe deu origem. Ademais, as obrigações constituídas não serão prejudicadas em caso de extinção do instrumento, que somente poderá ocorrer mediante o prévio pagamento de indenizações eventualmente devidas. Madauar e Justino de Oliveira (2006) explicam que a intenção do legislador foi justamente garantir a regularidade e continuidade da prestação dos serviços públicos, garantindo não apenas o direito dos usuários, mas também a segurança jurídica de terceiros, como os fornecedores de bens para a prestação do serviço (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 110).

Hohmann (2011) aponta que tal previsão “homenageia os princípios da continuidade dos serviços públicos, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima” (HOHMANN, 2011, p. 133). O princípio da continuidade visa garantir que o serviço público não seja interrompido e seja prestado com regularidade, sobretudo em razão do caráter de essencialidade que geralmente carrega. O princípio da segurança jurídica pressupõe que a relação jurídica firmada entre as partes seja dotada de estabilidade, proporcionando segurança às partes. Assim, dado que a celebração de um contrato implica a mobilização do contratado para reunir os meios e recursos necessários ao cumprimento de suas obrigações, é importante que a ele seja garantida a previsibilidade necessária para planejamento de suas atividades. Por fim, a confiança legítima é uma garantia sob a perspectiva do cidadão, que tem a expectativa de que um determinado serviço público seguirá sendo prestado, com a mesma regularidade, mesmo diante do risco de extinção de um consórcio público eventualmente responsável por esta prestação (HOHMANN, 2011, p. 133-134).

Maria Silvia Zanella di Pietro (2018) entende que a norma que prevê a manutenção do contrato de programa em caso de extinção do consórcio é impossível de ser aplicada, já que, uma vez extinto o consórcio, “desaparece uma das partes do contrato de programa, que, em consequência, se extingue de pleno direito”. Assim, somente seria possível a manutenção do contrato de programa “se ele for celebrado entre entes consorciados ou entre um deles e uma entidade da administração indireta de outro” (DI PIETRO, 2018, p. 473).

Da leitura da presente seção, nota-se que a intenção do legislador foi a de traduzir em um instrumento específico e dotado de estabilidade – em contraposição a instrumentos precários utilizados para esta finalidade – os requisitos e aspectos necessários para disciplinar obrigações no âmbito da prestação de serviços em gestão associada. No entanto, conforme explica Hohmann (2011), a aplicabilidade do contrato de programa ainda não é tão comum, persistindo a utilização de instrumentos impróprios para regular este tipo de relação, como os convênios administrativos. Nota-se ainda uma dificuldade dos entes federados em compreender as minúcias do instrumento, muitas vezes confundido com outros elementos trazidos pela lei, como o contrato de consórcio, conforme será discutido na seção 4.4.4⁴⁰ (HOHMANN, 2011, p. 137-138).

⁴⁰ A despeito das considerações da autora datarem de texto publicado há cerca de 10 anos, ainda hoje evidencia-se baixa utilização do contrato de programa pelos consórcios e dificuldades dos entes federados na compreensão dos instrumentos trazidos pela lei. Tal percepção poderá ser evidenciada na seção analítica deste trabalho, denominada “Fatores que comprometem a eficácia do modelo de consórcio público da Lei nº. 11.107/2005”, 4.4.

3.6 Gestão orçamentária-financeira, patrimônio e controle externo nos consórcios

Como em toda entidade responsável pela prestação de serviços públicos, os consórcios necessitam de recursos financeiros para o seu efetivo funcionamento. Deste modo, a legislação prevê algumas formas para financiamento de suas ações.

Primeiramente, merece destaque a previsão de instrumento contratual específico para disciplinar as obrigações econômicas e financeiras dos entes federados junto ao consórcio. Trata-se do chamado contrato de rateio, que, nos termos do artigo 8º da Lei nº 11.107/2005, é o único meio mediante o qual os entes consorciados podem entregar recursos ao consórcio.

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho (2013), trata-se de contrato de direito público, com natureza bilateral - gerando obrigação para ambas as partes - e comutativa, com prestações certas e determinadas. Desse modo, de maneira distinta ao contrato de consórcio ou protocolo de intenções, em que os interesses são comuns e paralelos, no caso do rateio tem-se uma nítida paridade com o instituto dos contratos, existindo um certo antagonismo entre as partes (CARVALHO FILHO, 2013, p. 103).

Da leitura dos parágrafos do artigo 8º é possível extrair alguns dos principais requisitos do contrato de rateio pensados pelo legislador, muitos deles extraídos de conceitos que orientam o orçamento público. O instrumento deve ser realizado a cada exercício financeiro e seu prazo não pode ser superior ao das dotações orçamentárias que o suportam. Há duas exceções a esta determinação: a primeira se refere àquelas atividades que sejam decorrentes de projetos contemplados em plano plurianual, não havendo portanto sentido na vigência anual das dotações; a segunda se refere à gestão de serviços custeados por tarifas ou preços públicos, uma vez que, havendo geração de receitas suficientes para manutenção da entidade, pode não haver necessidade de repasse de recursos adicionais por parte do ente consorciado e a vigência do contrato poderá ser superior a um ano. As despesas a serem cobertas devem ser claramente especificadas no contrato, sendo vedado o custeio de despesas genéricas, ou seja, aquelas com modalidade de aplicação indefinida (CARVALHO FILHO, 2013, p. 105).

O ente consorciado que não consignar em seu orçamento ou em créditos adicionais dotações suficientes para arcar com as obrigações pactuadas no contrato de rateio poderá ser excluído do consórcio após prévia suspensão. A legislação de consórcios trouxe ainda alteração à Lei nº 8.429/1992 incluindo no rol de atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário a celebração de contrato de rateio sem prévia e suficiente dotação, conforme inciso XV do art. 10 (BRASIL, 2005; 1992).

Em artigo publicado no ano de 2005, Maria Sylvia Di Pietro (2005) destaca que considera uma incongruência considerar como ato de improbidade administrativa a celebração de contrato de rateio sem prévia dotação, uma vez que não há de se falar em prejuízo ao erário neste caso, uma vez que não há efetivamente qualquer tipo de lesão aos cofres públicos. Para a autora, esta hipótese destoa claramente das demais situações que implicam em dano ao erário (DI PIETRO, 2005, p. 4).

Para além da possibilidade prevista em lei, que dispõe sobre a celebração de instrumento de rateio sem prévia e suficiente dotação, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais manifestou-se sobre a configuração de ato de improbidade administrativa em situações nas quais evidenciam-se repasses pelos municípios ao consórcio em valores superiores àqueles previstos no contrato de rateio. Na decisão, restou clara a configuração de ato de improbidade, diante da constatação de ilegalidade da despesa ordenada pelo agente, conforme destaca-se no trecho a seguir:

Demonstrado que o ex-Prefeito do Município de Barão de Cocais efetuou repasses de valores a consórcio público acima do limite previsto na lei municipal 1.019/96, resta clara a prática do ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 10, incisos IX e XI, da Lei Federal 8.429/92, impondo-se a aplicação da sanção de ressarcimento ao erário, ante a constatação de ilegalidade da despesa ordenada pelo agente. Não há como falar em dano ao erário, se não houve alegação de que os serviços não foram prestados pelo agente, ou de que ocorreu superfaturamento do preço pago em decorrência dos serviços (MINAS GERAIS, 2017).

Sobre o cumprimento das obrigações do referido contrato, ao regulamentar de forma complementar o instrumento, o artigo 14 da seção III do Decreto Federal nº 6017/07 acrescenta que, caso o ente federado esbarre em restrição na realização de despesa, empenho ou movimentação financeira, deverá informar imediatamente ao consórcio público, mediante notificação escrita, as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a viabilizar a contribuição prevista no contrato de rateio. Havendo justificativa suficiente para o não cumprimento das obrigações, o consórcio torna-se obrigado a adaptar a execução orçamentário-financeira aos novos limites. Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, ou o próprio consórcio, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio (BRASIL, 2007).

Por tratar-se de entidade que gerencia recursos públicos provenientes dos entes federados, os consórcios públicos devem informar a eles acerca das despesas executadas no âmbito do contrato de rateio, de forma que sejam contabilizadas em cumprimento às obrigações constantes da Lei Complementar nº101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Carvalho Filho (2013) destaca que o instrumento tem fundamental importância, sendo, em grande parte dos casos, a única fonte de receitas da entidade, de modo que o

descumprimento das obrigações pactuadas pode trazer o risco de paralisação das atividades. Os sujeitos do contrato de rateio são, de um lado, o ente consorciado, e, de outro, o consórcio público, ou seja, deve ser celebrado um contrato por membro. O autor acrescenta que é inviável que mais de um ente assine o mesmo contrato de rateio uma vez que as obrigações financeiras dizem respeito a cada consorciado, proporcionais à sua capacidade de contribuição e à utilização dos serviços do consórcio. Ademais, o artigo 3º, §1º, do Decreto Federal nº 6017/07 dispõe que deve ser observada a legislação orçamentária e financeira de cada ente consorciado quando da pactuação do instrumento (CARVALHO FILHO, 2013, p. 101-103).

Batista Sinoel (2011) destaca que a previsão do contrato de rateio trouxe mais segurança jurídica aos entes consorciados. Nas figuras anteriores, os denominados consórcios administrativos, as questões financeiras eram tratadas basicamente no estatuto, havendo fragilidades em situações de conflito ou inadimplência, e as discussões eram tratadas como problemas políticos nas assembleias de prefeitos. No modelo atual, se um ente federado membro não cumpre sua responsabilidade financeira, o consórcio pode executar o contrato de rateio e efetivar a cobrança (SINOEL, 2011, p. 84).

Além de receber recursos provenientes de receitas orçamentárias dos entes consorciados por meio do contrato de rateio, o Decreto nº 6.017/2007 previu outras fontes de receita para a entidade. Nos termos do artigo 10 é possível a prestação de serviços ou fornecimento de bens como fornecedor comum de um ente consorciado, dispensada a licitação. Pode ainda prestar serviços a outros entes federados que não são membros, por meio de contrato de prestação de serviços, via procedimento licitatório, como, por exemplo, um consórcio que atue na gestão de resíduos sólidos, prestando serviços de coleta e destinação final a municípios não consorciados, de modo que a renda seja investida nas atividades da entidade. O consórcio pode ainda celebrar convênios, como, por exemplo, um consórcio intermunicipal de saúde que convenia com o Estado para prestar serviços de urgência e emergência. Por fim, as receitas podem ser oriundas do celebração de Contrato de Programa, instrumento utilizado para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada, obrigatório naqueles casos em que a remuneração pode se dar por meio de taxa ou preço público, os quais passam a compor a receita do consórcio (SINOEL et al, 2011, p. 125-126).

Conforme artigo 11 do Decreto nº 6.017/2007, a execução de receitas e despesas do consórcio deve obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às instituições públicas, uma vez que a entidade lida com recursos públicos. Carvalho Filho (2013) explica que as normas de direito financeiro se encontram em diplomas legais dispersos e mandamentos constitucionais. Desse modo, destaca-se o conteúdo dos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, que trata das

finanças públicas, a Lei nº 4.320/1964, principal diploma legal para elaboração e controle dos orçamentos públicos, bem como a Lei Complementar nº 101/2000, que traz normas relativas à responsabilidade na gestão fiscal. Trata-se de um conjunto de normas de caráter genérico, aplicáveis a todos os entes da federação e suas instituições. O artigo 20 da Lei nº 11.107/2005 dispõe que o Poder Executivo deverá regulamentar os dispositivos da lei, inclusive com normas gerais sobre contabilidade pública aplicáveis aos consórcios. O Decreto Federal nº 6017/07, em seu artigo 40, não foi muito além do que já previa a lei, colocando à cargo da Secretaria do Tesouro Nacional - STN a edição de normas relativas à consolidação das contas dos consórcios (CARVALHO FILHO, 2013, p. 114-115).

Desse modo, em atendimento ao artigo 40 do referido decreto, tem-se no ano de 2012 a publicação da Portaria STN nº 72, que estabelece normas relativas à execução orçamentária dos consórcios públicos, aos demonstrativos fiscais e de contabilidade patrimonial dos entes consorciados e à transparência da entidade. No ano de 2016 o normativo é então revogado pela Portaria STN nº 274/2016, que não acrescentou grandes modificações ao texto anterior.

O referido normativo traz importantes orientações à administração do consórcio, como o nível de discriminação e classificação das despesas na elaboração do orçamento, o prazo para encaminhamento das informações para subsidiar a lei orçamentária dos entes consorciados, além de orientações para garantir a transparência da gestão fiscal da entidade, indicando os documentos e demonstrativos fiscais que devem ser publicados (BRASIL, 2016a).

Do mesmo modo, tem-se uma série de orientações ao ente consorciado no que se refere à inclusão das despesas junto ao consórcio em seus demonstrativos fiscais. Neste ponto é importante destacar orientação dada pelo artigo 12, §2º, inciso I, da Portaria, que estabelece que todo o valor transferido ao ente consorciado para fins de despesa com recursos humanos será contabilizado como despesa bruta com pessoal ativo na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do ente federado, somando-se aos limites dados pelo artigo 19 da Lei Complementar nº 101/2000⁴¹. Na contramão, o inciso II estabelece que nenhum valor

⁴¹ Em resposta à consulta formulada por ente municipal, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul manifestou-se sobre a contabilização das despesas de pessoal do consórcio nos limites de despesa dos entes consorciados. Dentre as considerações expostas, a Corte de Contas expôs:

“Não há quaisquer dúvidas acerca da natureza jurídica tanto dos consórcios públicos quanto das fundações públicas, destacando-se serem essas espécies integrantes da Administração Pública Indireta, in casu, a Administração Pública indireta municipal, cujos valores advindos de transferências financeiras que ensejam o atendimento de despesas com pessoal devem ser considerados para efeito de cálculo do limite de gastos com pessoal do ente consorciado. (...) Assim, os consórcios públicos, independentemente de sua natureza jurídica, de acordo com o que dispõe o artigo 8º, § 4º, da Lei Nacional nº 11.107/2005, ficam obrigados, por imposição da LRF, a fornecerem as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas de cada ente consorciado, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam

transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com educação ou saúde será considerado nessas funções para fins de cumprimento dos mínimos constitucionais (BRASIL, 2016a).

A portaria dispõe ainda, no artigo 17, que a contratação de operação de crédito por parte dos consórcios ficará sujeita aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal. No entanto, tal regulamentação ainda não foi editada, ficando as entidades impedidas de lançar mão de operações de crédito para viabilizar aporte de recursos adicionais para gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 2016a).

Sobre este tema, Cleber Demetrio Oliveira da Silva (2018) entende que uma vez que os consórcios públicos de direito público equivalem a uma autarquia interfederativa integrante da administração indireta de cada ente consorciado, pode-se entender que as normas referentes à operação de crédito disciplinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que são aplicáveis às autarquias, também se aplicam, no que couber, a esses consórcios (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p.165).

Por fim, é importante destacar que ainda no ano de 2016 a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a Instrução de Procedimentos Contábeis nº10 – IPC10, um manual para orientar os profissionais de contabilidade dos consórcios, trazendo aspectos procedimentais acerca da contabilização das transferências relacionadas ao contrato de rateio, prestação de contas, apropriação proporcional patrimonial, dentre outros aspectos que permitem uma padronização de procedimentos, bem como o alinhamento com os procedimentos utilizados na contabilidade dos demais entes públicos (BRASIL, 2016b).

Ao dispor acerca da apropriação patrimonial, o item 30 da IPC10 destaca que a participação dos entes no consórcio deverá ocorrer por meio de cotas de participação e precificadas por meio da relação entre o patrimônio líquido e o total de cotas, de modo que qualquer alteração em um dos elementos da relação gera a revisão da valoração (BRASIL, 2016b).

Conforme consta do artigo 9º, §único, da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo do representante legal da entidade. Carvalho Filho (2013) salienta que da leitura do dispositivo não se pode extrair que a fiscalização está adstrita à corte de contas que tem o dever de fiscalizar as contas do presidente

ser compatibilizadas nas respectivas contas, na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.”

do consórcio, sob pena de flagrante ofensa ao sistema de controle adotado na Constituição Federal de 1988. Uma vez que o consórcio alcança a administração indireta de todos os entes consorciados, não poderiam os demais tribunais serem afastados do controle. Deste modo, o autor entende que o Tribunal do qual o dispositivo faz menção seria aquele diretamente envolvido com o consórcio, sem prejuízo da atuação dos demais, podendo, inclusive, ocorrer situação em que determinada corte aprova as contas do consórcio e outra não (CARVALHO FILHO, 2013, p. 117).

Ao dispor acerca do controle externo, o artigo 12 do Decreto nº 6.017/2007 acrescenta ainda que, para além do controle das contas e patrimônio, a cargo das cortes de contas, há de se falar também no controle exercido sobre cada um dos instrumentos contratuais celebrados pelo consórcio, como aquele que fica a cargo do Ministério Público, por exemplo.

O Estado de Minas Gerais publicou em 2009 a Lei Estadual nº18.036, que dispõe sobre a constituição de consórcios públicos no Estado. O presente trabalho não aborda em detalhes o referido normativo, uma vez que este apenas replicou parte do conteúdo dos diplomas legais federais que tratam do tema. Um dos poucos pontos de inovação refere-se ao conteúdo do artigo 7º, o qual dispõe que o controle dos consórcios será exercido pelos Conselhos Municipais de cada área de atuação da maioria dos entes envolvidos quando constituído apenas por municípios e pelos respectivos Conselhos Estaduais quando também constituído pelo Estado (MINAS GERAIS, 2009).

Joanni Henrichs (2019) discorre sobre a importância de se instituir o controle interno no âmbito dos consórcios pelo fato de integrarem a administração indireta dos entes consorciados. A Lei nº 11.107/2005 foi omissa quanto a essa exigência e o Decreto nº 6.017/2007 apenas destacou que o conteúdo do contrato de rateio não pode dificultar a fiscalização pelos órgãos de controle interno. Sobre o assunto, a autora ainda destacou conteúdo de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso ao julgar prestação de contas de consórcio do Estado (HENRICHS, 2019, p. 18):

A Constituição da República exigiu dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (nas respectivas esferas da federação) a implantação de controle interno próprio, como forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dos seus atos praticados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a ser realizada em toda a Administração direta e indireta. Deve-se ter a implementação e manutenção do sistema de controle interno eficiente, para cumprimento de todas as normas constitucionais, previdenciárias, legais e regimentais (MATO GROSSO, 2009).

Por fim, a autora ainda destaca que a existência de Conselho Fiscal no consórcio não substitui o controle interno, já que os membros do Conselho não atuam no dia a dia do consórcio e tampouco são compostos por servidores vinculados à entidade.

3.7 Gestão de pessoas nos consórcios públicos

Não menos importante do que os recursos financeiros, os recursos humanos também representam elemento essencial para o funcionamento dos consórcios públicos. A formação de uma equipe administrativa com conhecimento das nuances de gestão pública e de um corpo técnico apto a viabilizar as atividades finalísticas para o qual o consórcio foi constituído trazem maior perspectiva de êxito à entidade.

A legislação tratou de dar algumas diretrizes básicas no que tange à configuração dos recursos humanos do consórcio. No entanto, o caráter inovador do modelo e dificuldades próprias da Administração Pública no que tange à formação de quadro efetivo comprometem grandes avanços, conforme será observado na análise da experiência de Minas Gerais mais à frente.

A compreensão do regime jurídico de pessoal aplicável aos consórcios públicos foi, por muitos anos, objeto de controvérsias e de diversas construções jurídicas, sobretudo para aquelas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, para o qual a legislação era omissa até o ano de 2019. Da leitura do §2º, inciso II, do art. 6º da Lei nº 11.107/2005, tem-se que o consórcio público, seja ele dotado de personalidade jurídica de direito público ou privado, será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. A redação do referido dispositivo foi recentemente alterada pela Lei nº 13.822/2019, uma vez que a redação anterior era taxativa quanto à aplicação do Regime CLT somente aos consórcios públicos de direito privado. Desse modo, dada a liberalidade da lei até o ano de 2019, alguns consórcios de direito público optaram pela adoção do regime estatutário (BRASIL, 2005; 2019).

No entanto, grande parte da doutrina e da jurisprudência já se posicionava no sentido de que não caberia se falar em adoção de regime estatutário e sua respectiva estabilidade aos servidores dos consórcios, sobretudo diante da possibilidade de extinção da entidade. Acrescenta-se ainda que, ao dispor sobre as cláusulas necessárias do protocolo de intenções em seu artigo 4º, IX, a Lei nº 11.107/2005 faz referência ao termo empregados públicos. Do mesmo modo, o artigo 22 do Decreto nº 6.017/2007 também remete ao termo empregos públicos. Assim, a despeito da omissão constante do texto original, já era mais coerente se concluir que a regime trabalhista também seria aplicável aos consórcios de direito público. A leitura do voto

do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, José Carlos Novelli, que deu forma à Resolução de Consulta nº 29/2008 do Tribunal corrobora com os argumentos expostos:

Por sua vez, os arts. 22 e 23 do Decreto Federal nº 6.017/2007, ao disciplinarem a questão dos “servidores” dos consórcios, somente fizeram alusão a empregos públicos e à cessão de servidores, mesmo porque, sob o prisma do princípio da razoabilidade, seria inviável disciplinar a questão previdenciária acaso se admitisse o regime estatutário no âmbito da entidade consórcio público, sobretudo por ocasião da sua dissolução. Qual Município iria arcar com os ônus da relação estatutária, na medida em que os servidores teriam direito à estabilidade? Tal questão, por si só, inviabiliza a adoção deste regime jurídico (MATO GROSSO, 2008).

O relator ainda acrescenta que as dificuldades referentes à estabilidade e previdência não surgem quando se adota o regime celetista. A contribuição previdenciária é paga pelo Regime Geral de Previdência e uma vez havendo a dissolução do consórcio, tem-se a rescisão do contrato de trabalho conforme as regras da CLT, deixando de existir o vínculo junto à Administração (MATO GROSSO, 2008).

É importante lembrar que o debate acerca do regime jurídico dos profissionais do consórcio públicos esbarra na discussão sobre regime jurídico único que se extrai da leitura do caput do artigo 39 da Constituição Federal. O dispositivo prevê que União, Distrito Federal, Estados e Municípios irão adotar, no âmbito de sua competência, regime jurídico único para os servidores da Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas (BRASIL, 1988).

A despeito das controvérsias e debates sobre o tema, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135-4 suspendeu a eficácia da emenda constitucional que alterava a redação dada ao artigo 39 e tornava possível a adoção de regime jurídico pluralizado. Permanece vigente, portanto, o regime jurídico único.

Desse modo, na medida em que a legislação de consórcios prevê como obrigatório o regime CLT para os profissionais da entidade, nota-se uma possível afronta ao regime jurídico único, na medida em que são diversas as situações em que os entes federados que compõem o consórcio adotam o regime estatutário; portanto, distinto ao regime jurídico aplicável à entidade. Nesse ponto é importante ressaltar que, conforme já discutido, prevalece o entendimento de que os consórcios compõem a Administração indireta dos entes que o constituem e de que seria inviável pensar na aplicabilidade do regime jurídico único para o modelo.

Em parecer proferido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Vitor Junqueira Vaz (2011) expõe algumas razões que sustentam a não aplicabilidade do regime jurídico único aos consórcios. Primeiramente, o autor compreende que o regime não se aplicaria às autarquias de caráter interfederativo, uma vez que o conteúdo do artigo 39 limita o regime único àquelas

entidades cuja constituição seja de competência exclusiva de um ente federado, dado o uso da expressão “no âmbito de sua competência”, algo não aplicável ao conceito de consórcios. Ademais, o autor acrescenta que um regime jurídico único de pessoal inviabilizaria, em grande parte, a formação de consórcios entre a União ou os Estados junto a uma expressiva parcela de municípios, uma vez que há um grande número de cidades que adotam o regime CLT. Por fim, destaca que não há um estatuto do servidor público nacional, ou seja, aplicável a todos os entes, não podendo, por exemplo, a União forçar que todos os entes com ela consorciados façam adesão à Lei nº 8.112/1990, estatuto exclusivamente federal (VAZ, 2011, p. 259-260).

Conforme previsto no §2º, inciso II, do art. 6º na Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos, sejam eles dotados de personalidade jurídica de direito público ou privado, devem observar as normas de direito público no que concerne à admissão de pessoal. Conforme esclarece Carvalho Filho (2013), conseqüentemente irão incidir todas as normas constitucionais que regulam os servidores públicos sujeitos ao regime trabalhista, como a incidência dos princípios administrativos e a aprovação prévia em concurso público, previstos, respectivamente, no caput e inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CARVALHO FILHO, 2011, p.43).

Sobre a exigência de realização de concurso público para os consórcios, inclusive para aquelas entidades dotadas de personalidade de direito privado, destaca-se conteúdo de acórdão proferido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região:

CONSÓRCIO PÚBLICO CONSTITUÍDO SOB A FORMA DE DIREITO PRIVADO. ADMISSÃO DE EMPREGADOS. OBEDIÊNCIA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. Os consórcios públicos, apesar de constituírem figuras híbridas, quando administram serviços públicos e se utilizam de bens do patrimônio público, sujeitam-se ao regime jurídico público, principalmente no tocante ao dever de cumprir os princípios constitucionais pertinentes, tais como exigência de licitação para celebração de contratos e concurso público para seleção (BRASIL, RO 74115 SP 074115/2008, 2008)

Ao tratar dos requisitos do protocolo de intenções, o inciso IX do artigo 4º da Lei nº 11.107/2005 dispõe acerca da necessidade de se prever o quantitativo, a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a excepcional interesse público. De forma complementar, ao tratar sobre os servidores do consórcio, na seção VII, o Decreto nº 6.017/2007, no artigo 22, dispõe ainda que a criação de empregos públicos no consórcio está atrelada à previsão no contrato de consórcio, que deverá fixar a forma e os requisitos de provimento, dispondo também sobre eventuais gratificações ou vantagens de qualquer natureza (BRASIL, 2005; 2007).

Em análise aos dispositivos citados, Ricardo Augusto Negrini (2009) aponta que constitui tarefa complexa àqueles responsáveis pela concepção do consórcio dimensionar de antemão o quantitativo de servidores suficiente ao funcionamento da entidade e a sua respectiva remuneração, sem o risco de sobrecarregar servidores ou mesmo gerar desperdício de recursos públicos. O autor expõe que toda modificação a ser realizada nessa seara deve ainda passar pelo crivo da Assembleia Geral e ser objeto de aprovação no Poder Legislativo dos entes consorciados, gerando um custo de transação expressivo (NEGRINI, 2009, p. 172).

Diante das dificuldades em se dimensionar com exatidão a força de trabalho necessária para o consórcio quando da sua formatação, muitas entidades lançam mão da contratação temporária para atender excepcional interesse público, possibilidade prevista no inciso IX do artigo 37 do texto constitucional. Constitui cláusula obrigatória do protocolo de intenções, conforme inciso X do artigo 5º do Decreto Federal nº 6017/07 a definição dos termos dessa contratação – que inclui o tempo de duração do contrato, as situações enquadráveis e os requisitos do processo de admissão⁴². É comum que os consórcios lancem mão desse formato de contratação, inclusive como forma de postergar a realização de concursos públicos (BRASIL, 1988; 2007).

Há ainda a possibilidade de cargos de recrutamento amplo na entidade, de livre nomeação e exoneração, conforme previsão dada pelo inciso II do artigo 37 da Constituição Federal. É comum que o protocolo de intenções preveja o provimento de cargos em comissão para que sejam alocados os profissionais responsáveis pelas atividades de gestão da entidade, como o superintendente ou secretário executivo, por exemplo (BRASIL, 1988).

É importante destacar que o modelo, dada sua formatação pautada no compartilhamento, prevê não apenas a contratação de pessoal exclusivo do consórcio, como também a cessão de servidores pelos entes consorciados ou por entes conveniados à entidade, conforme previsão do art. 23 do Decreto Federal nº 6017/07. Esses servidores permanecerão em seu regime originário, podendo fazer jus a adicionais e gratificações previstos no contrato de consórcio, o que não irá configurar vínculo novo do profissional. Os entes que assumem o ônus da cessão poderão ter abatimento nas contribuições a serem pagas via contrato de rateio, na proporção correspondente ao vencimento dos servidores cedidos.

⁴² Carvalho Filho (2013) entende que, uma vez que o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal prevê que os casos de contratação temporária deverão ser tratados por lei, o protocolo de intenções não é instrumento legítimo para disciplinar o tema. Nesse caso, seria necessária a edição de lei especial por todos os entes consorciados dispondo sobre as condições da contratação temporária (CARVALHO FILHO, 2013, p. 82).

Ressalta-se que a cessão de servidores por entes não consorciados ocorre mediante celebração do denominado contrato de programa, que deverá prever a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do servidor transferido, nos termos do artigo 13 da Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005; 2007).

3.8 Responsabilidade, extinção e outros aspectos jurídicos relevantes

Conforme destaca Helly Lopes Meireles (2016), a responsabilidade civil da administração é aquela que impõe à Fazenda Pública o dever de compor danos causados a terceiros por agentes públicos no exercício de sua função. Assim, uma vez que os consórcios públicos são entidades dotadas de personalidade jurídica, constituídas para a gestão associada de serviços públicos, há de se falar na responsabilidade civil dos atos praticados pelos seus agentes (MEIRELES, 2016, p. 779).

Tal responsabilidade está consagrada nos termos do §6º do artigo 37 da Constituição Federal, que prevê:

Art. 37. [...]

§6º: as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que os seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988)

José dos Santos Carvalho Filho (2013) destaca que neste caso se trata da chamada responsabilidade objetiva, na qual não se faz necessária a averiguação da culpa do agente. Uma vez presentes os pressupostos do fato administrativo, dano e nexo de causalidade, tem-se a responsabilidade civil da Administração, para a qual caberá direito de regresso em face do agente que provocou o dano, agindo com dolo ou culpa (CARVALHO FILHO, 2013, p. 48).

Conforme previsto no texto constitucional, a responsabilidade objetiva se estende àquelas entidades de direito privado prestadoras de serviço público. Desse modo, tendo em vista que os consórcios são instituídos justamente com a finalidade de promover a gestão associada de serviços públicos, entende-se que o mandamento se estende a todos os consórcios constituídos nos moldes da Lei nº 11.107/2005, desde que prestadores de serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 48).

A lei de consórcios não dispôs acerca da responsabilidade do consórcio em sua relação com os entes consorciados. Carvalho Filho (2013) aponta que o projeto de lei que deu origem à Lei nº 11.107/2005 previa a responsabilidade solidária do consórcio e dos consorciados. No entanto, o dispositivo foi vetado, de modo a preservar a segurança jurídica e a estabilidade fiscal, uma vez que as dívidas contraídas pelos consórcios seriam automaticamente transferidas

aos consorciados. Assim, o que prevaleceu foi a interpretação comumente adotada nas relações entre a Administração Direta e Administração Indireta, qual seja, a responsabilidade subsidiária – ou seja, as obrigações contraídas pelo consórcio devem ser cobradas exclusivamente dele, cabendo pretensão em face dos consorciados somente no caso de insolvência do consórcio (CARVALHO FILHO, 2013, p. 48).

Mais tarde, no âmbito das disposições gerais do Decreto Federal nº 6017/07, o artigo 9º previu de maneira expressa a responsabilidade subsidiária dos entes da federação pelas obrigações do consórcio. Este entendimento é reforçado pela construção jurisprudencial, tal qual observa-se da leitura do julgamento de recurso ordinário pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, que dispõe sobre a responsabilidade de município consorciado em ação trabalhista em face da entidade:

Ao permitir que o consórcio público – intermediador de mão de obra para a prestação de serviços de saúde – fosse inadimplente com os direitos trabalhistas da autora, o município reclamado, na condição de beneficiário do trabalho prestado por ela, agiu com culpa *in vigilando*, resultando daí a sua responsabilidade, devendo responder, subsidiariamente, por todas as verbas deferidas à autora na sentença, inclusive quanto ao FGTS e às multas dos artigos 467 e 477 da CLT nos termos da Súmula 331, VI, do TST (BRASIL, Recurso Ordinário nº 0010869-52.2011.5.04.0211, 2014).

É importante também discutir sobre a responsabilidade dos agentes responsáveis pela gestão do consórcio. Conforme artigo 10 da Lei nº 11.107/2005, esses agentes não responderão pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas respondem por qualquer ato praticado em desconformidade com a lei ou com o estatuto que rege a entidade. Augusto Ricardo Negrini (2009) destaca que se trata de dispositivo que segue a teoria geral do direito, consagrada no direito societário e tributário, já que, em regra, o patrimônio das pessoas físicas não se confunde com o das pessoas jurídicas das quais sejam associadas. A exceção a essa regra se dá justamente na previsão de responsabilização do sócio que extrapole os poderes a ele conferidos pelo estatuto (NEGRINI, 2009, p. 184-185).

Sobre a responsabilidade solidária nas ações em face de consórcio público extinto, cita-se jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho de Goiás, em julgamento de ação referente a débitos trabalhistas de entidade extinta:

Por outro lado, se se tratasse o referido consórcio, insolvente e extinto, de uma pessoa jurídica de direito público integrante da administração pública indireta, emerge inequívoca a responsabilidade subsidiária dos municípios, enquanto criadores e beneficiados da associação. Vale dizer, a entidade associativa da administração indireta responde por si, é certo. Todavia, o exaurimento de seu patrimônio sem o adimplemento integral das obrigações dá azo à possibilidade de a própria administração direta ser demandada pelos débitos remanescentes (BRASIL, Agravo de petição nº 01463200817118001 GO 01463-2008-171-18-00-1, 2011).

É importante discutir ainda a responsabilidade do consórcio em relação à inadimplência dos entes consorciados por danos causados a terceiros. No ano de 2019, com a edição da Lei nº 13.821/2019, houve a inclusão do §1º do artigo 14 da Lei nº 11.107/2005, nos seguintes termos: “Parágrafo único. Para a celebração dos convênios de que trata o caput deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados” (BRASIL, 2005).

Trata-se de iniciativa oriunda do Projeto de Lei 2.542/2015, que integrou as discussões do Congresso após uma série de pressões de entidades municipalistas que defendiam a mudança, em respeito à autonomia dos entes consorciados e no intuito de fortalecer a captação de recursos pelos consórcios, evitando que eventuais irregularidades de um ente inviabilizassem a celebração de ajustes pela entidade.

Antes mesmo da aprovação do referido projeto de lei, as decisões dos tribunais sobre o tema já se construíam no sentido de que a inadimplência de um ente consorciado não deve alcançar a figura do consórcio. Em julgamento de apelação, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região manifestou-se contra o impedimento da celebração de convênios com a União em razão de eventuais pendências cadastrais dos municípios consorciados, conforme consta da decisão:

O consórcio possui personalidade jurídica distinta dos municípios consorciados, razão pela qual não cabe aplicar-lhes restrições que seriam direcionadas ao ente infrator, por força do princípio da intranscendência das sanções. Conquanto haja a possibilidade de o município beneficiar-se do consórcio para receber recursos que lhe seriam obstados, por conta de irregularidades anotadas no CAUC, não há como tal restrição estender-se à pessoa jurídica do consórcio, porquanto pessoa distinta dos consorciados (BRASIL, Apelação nº 5000019-31-2013.4.04.7011/PR, 2017).

Assim, tendo em vista que os consórcios possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, deve-se impedir que sanções de ordem jurídica que atingem um dos entes alcancem a figura dos consórcios ou qualquer um dos demais entes consorciados. Esse entendimento também passou a ser adotado pelo Governo de Minas para celebração de ajustes junto à consórcios, como em repasses de verbas via convênios de saída. A resolução conjunta SEGOV/CGE nº5/2020, que dispõe acerca das regras para o Cadastro Geral de Convenientes do Estado – CAGEC-MG, dentre os quais se incluem como tipos de convenientes os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público e direito privado, não traz qualquer exigência quanto à regularidade dos entes consorciados para fins de regularidade do consórcio público junto ao CAGEC-MG e consequente recebimento de recursos estaduais via parcerias (MINAS GERAIS, 2020).

Conforme explica Augusto Negrini (2009), os consórcios públicos podem ser extintos, basicamente, pela consecução de sua finalidade institucional, pelo término do seu prazo de

vigência previsto no contrato de consórcio, pela vontade das partes, ratificada por lei, ou pela retirada ou exclusão dos membros de maneira sucessiva, até que só reste um consorciado (NEGRINI, 2009, p. 195).

Nos termos do § 2º do artigo 11 da Lei nº 11.107/2005, uma vez encerradas as atividades dos consórcios públicos, as suas obrigações já constituídas não desaparecem, assegurando-se, portanto, os princípios da segurança jurídica e a da continuidade dos serviços públicos (NEGRINI, 2009, p. 195).

Outro ponto que merece atenção é que o legislador tratou de resguardar a continuidade de contrato de programa vigente mesmo quando extinto o consórcio ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos. Tal previsão constante do §4º do artigo 13º da Lei nº 11.107/2005, além de permitir a continuidade dos serviços públicos prestados, constitui mais um mecanismo no intuito de se resguardar a manutenção das obrigações pactuadas, de modo a garantir segurança jurídica ao consorciamento público e incentivar a adesão dos entes federados ao modelo (NEGRINI, 2009, p. 197).

O artigo 25 do Decreto Federal 6.017/07 traz as disposições referentes à retirada ou exclusão dos membros do consórcio. A retirada de determinado membro dependerá de manifestação formal do representante legal do ente consorciado na Assembleia Geral. Os bens eventualmente destinados ao consórcio público pelo ente serão revertidos ou retrocedidos em caso de expressa previsão constante do contrato de consórcio ou do instrumento de transferência ou alienação e a retirada não prejudique as obrigações já constituídas entre o consorciado e o consórcio. Em uma entidade formada por apenas dois consorciados, a retirada de um deles já implica na extinção do consórcio (BRASIL, 2007).

Em decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foi considerada irregular a exigência de critérios não estabelecidos no contrato de consórcio ou estatuto como condição para saída de ente consorciado. No caso em questão, após o recebimento do pedido de desligamento protocolado por determinada municipalidade, a Assembleia Geral do consórcio deliberou pela quitação das dívidas pelo ente como condição prévia para sua retirada. No entanto, a obrigação fixada pela entidade foi considerada improcedente, tendo o Tribunal se manifestado nos seguintes termos:

Não podia o Consórcio, após o recebimento do pedido protocolado pela Municipalidade, criar novo requisito para a saída dos consorciados. Sentindo-se lesado pelo inadimplemento dos repasses, caberia ao autor buscar recebimento dos valores por outras vias, judiciais ou extrajudiciais, sem obstar, porém, o direito do Município de se retirar do Consórcio (SÃO PAULO, Acórdão nº 1001913-84.2016.8.26.0407, 2017).

Além da retirada de um membro pela sua própria vontade, a legislação prevê a possibilidade de exclusão de determinado ente consorciado havendo justa causa. Esta exclusão deverá seguir os ritos do processo administrativo, assegurando o direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como deverá ser precedida da prévia suspensão, de modo que o ente consorciado possa se reabilitar. Para além de outros fatores que ensejam a exclusão eventualmente previstos no contrato de consórcio, o § 1º do artigo 26 do Decreto nº 6.017/2007 é taxativo ao prever como justa causa a não previsão de dotação orçamentária suficiente para arcar com as despesas assumidas no contrato de rateio. O artigo 28 acrescenta ainda que a subscrição de protocolo de intenções pelo ente consorciado para integrar outro consórcio com finalidade semelhante ou incompatível também pode ensejar a exclusão do membro, desde que tal vedação esteja prevista no contrato de consórcio público (BRASIL, 2007).

4. ANÁLISE DA EFICÁCIA DO CONSORCIAMENTO PÚBLICO EM MINAS GERAIS

A adoção de instrumentos de cooperação intergovenamental não é algo recente no Estado de Minas Gerais. Muito antes da Lei nº11.107/2005, já eram diversas as iniciativas de coordenação interfederativa e associativismo existentes, como os consórcios administrativos de saúde e as associações microrregionais de municípios.

No entanto, nas últimas décadas, a figura dos consórcios públicos assumiu maior protagonismo e Minas Gerais passou a se destacar como o Estado com o maior número dessas entidades no País. Assim, o estudo da conformação do cenário de consorciamento mineiro será utilizado como referência empírica para se avaliar de que forma os limites impostos pelo pacto federativo brasileiro, o modelo de gestão e os instrumentos contratuais positivados pela Lei nº11.107/2005 limitam os resultados da gestão associada de serviços públicos via arranjo de consórcios públicos.

4.1 Associações Microrregionais de Municípios: expansão e enfraquecimento

Para compreender a origem dos movimentos em torno da cooperação interfederativa em Minas Gerais é importante lembrar o protagonismo das chamadas Associações Microrregionais de Municípios, que, durante muitos anos, ocuparam posição importante, sendo objeto de diversas políticas de incentivos pelo Governo Estadual e, mais tarde, perderam força e espaço para o modelo de consórcios públicos consagrado pela Lei nº 11.107/2005 (DINIZ FILHO, 2013, p. 173).

Aline Carvalho faz um apanhado histórico do crescimento das Associações Microrregionais de Municípios em Minas Gerais. Segundo a autora, já havia um movimento, em nível federal, de fomento a iniciativas de associativismo regional no sentido de se criar instâncias intermediárias para coordenação de programas de interesse do Governo Federal e dos Estados. A política encontrou espaço no Estado de Minas Gerais, que estruturava as bases de um sistema estadual de planejamento que foi fundamental para a implantação do associativismo no Estado. Em 1973 foi criada no Estado a Superintendência de Articulação com os Municípios – SUPAM, que tinha como finalidade articular o planejamento municipal e regional com o planejamento estadual e prestar assistência técnica aos Municípios. A SUPAM foi então responsável pela implantação do chamado Programa de Desenvolvimento Microrregional – Prodemi, implementado em 1973, que fomentou a criação de associações pelos municípios nas

então 36 microrregiões administrativas⁴³ em que havia sido subdividido o Estado de Minas Gerais (CARVALHO, 1997-98, p. 22).

Assim, entende-se que as associações foram implantadas como instrumentos de viabilização de uma política de planejamento regional instituída pelo Governo Federal e Estadual, com o objetivo de fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios, com atividades que variavam entre o treinamento de pessoal, prestação de serviços de engenharia, melhoria de estradas vicinais, entre outras. A primeira associação instituída foi a Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço – AMVA, em 1974. Até 1987, o total de associações do Estado chegou a 36 (trinta e seis), uma para cada microrregião administrativa do Estado (CARVALHO, 1997-98, p. 23).

Conforme destaca Bruno Trindade da Cunha (2009), não se pode dizer que as associações microrregionais foram instituídas em Minas pura e simplesmente em razão de um programa do Governo Estadual. Já era comum que Municípios pequenos buscassem apoio em cidades maiores da mesma região, se articulando em torno de ações coordenadas. Assim, a estratégia Estadual de regionalizar, política e administrativamente, os municípios do Estado, veio estimular a articulação das próprias cidades em torno de associações (TRINDADE DA CUNHA, 2019, p. 72).

Aline Carvalho (1997-98) destaca que o associativismo municipal mineiro passou por diversas fases, refletindo, em muitos casos, as diretrizes das políticas federais e estaduais e os movimentos políticos do País. Em 1991, após a transição democrática, foi proposto um programa destinado ao fortalecimento dos Municípios mineiros, alinhado à política nacional de descentralização. Uma das estratégias pensadas pelos técnicos foi o fortalecimento do associativismo municipal de modo a viabilizar a descentralização administrativa e o planejamento regional (CARVALHO, 1997-98, p. 24).

É importante destacar que os estudos da autora, publicados entre 1997 e 1998, apontam a fragilidade e o enfraquecimento das associações microrregionais neste período. Conforme esclarece Aline Carvalho (1997-98), essas entidades reproduzem em nível microrregional as dificuldades de seus membros associados, sobretudo daqueles municípios pequenos, que

⁴³ Aline Carvalho (1997) faz uma distinção entre as microrregiões que compunham o Estado e as associações microrregionais de Municípios. Conforme esclarece a autora, a microrregião constitui a base física e espacial sobre a qual se estabeleciam as associações, limitando o seu âmbito territorial de atuação. De maneira geral, os limites da microrregião não se consolidavam por critérios geográficos, mas pela existência de uma cidade pólo que desempenhava certo grau de influência sobre os municípios a sua volta. As associações microrregionais eram instituídas pelos municípios, incentivadas por uma política do Governo Estadual, seguindo a mesma circunscrição territorial das microrregiões definidas pelo Estado (CARVALHO, 1997-98, p. 18).

embora dotados de autonomia política e administrativa não possuem autonomia financeira suficiente para exercer suas competências. Assim, sem condições de autossustentabilidade e sem apoio Estadual, muitas associações microrregionais passaram a ter sua sobrevivência ameaçada, cenário agravado pela redução do número de municípios associados, o que as tornava cada vez menos atrativas e capazes de produzir resultados (CARVALHO, 1997-98, p. 30).

Bruno Trindade da Cunha (2009) reforça que o período de 1994 a 2009 foi marcado por um relativo “abandono” das associações microrregionais, que se viram sem políticas de apoio e inserção no contexto de desenvolvimento regional por parte do Estado de Minas Gerais, o que levou a um evidente declínio do poder de sua atuação. Diante desse cenário, o autor destaca que em 2009 o governo estadual lançou um olhar mais atento às associações microrregionais, criando o “Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais”, que ficou a cargo da extinta Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, entidade responsável pelas políticas de fortalecimento e modernização das associações microrregionais (TRINDADE DA CUNHA, 2009, p. 84-85).

O Programa tinha por objetivo a reinserção dessas associações no contexto das discussões, políticas e ações voltadas ao desenvolvimento dos municípios. Assim, foram destinados recursos financeiros, por meio da celebração de convênios, a todas as 40 entidades existentes no Estado à época. Os recursos, que somavam a ordem de R\$ 33 milhões de reais, foram destinados a ações diversas, como a contratação e estruturação de corpo técnico, aquisição de maquinário, veículos, mobiliário, reforma e compra de sede, dentre outras políticas de desenvolvimento (TRINDADE DA CUNHA, 2009, p. 85-90).

Entre os anos de 2010 e 2020, as políticas de apoio às associações microrregionais novamente entraram em declínio no Estado. Fatores diversos contribuíram para esse enfraquecimento; dentre eles, destaca-se o fortalecimento dos consórcios públicos constituídos nos moldes da Lei nº11.107/2005, que, uma vez pertencentes à administração indireta dos Municípios, podiam exercer atividades em prol dos consorciados sem as limitações legais impostas às associações microrregionais, garantindo maior segurança jurídica. Ademais, as políticas dos Governos Federal e Estadual passaram a garantir prioridade ao acesso de recursos para os consórcios públicos, conferindo-lhes vantagens e prerrogativas, de modo a estimular a atuação consorciada.

É importante destacar ainda que, em muitos casos, observou-se a formatação de consórcios públicos compostos pelo mesmo agrupamento de Municípios das associações. Assim, algumas destas associações optaram pela migração para o formato de consórcio e outras

optaram pela manutenção da entidade e criação do consórcio de forma paralela. Na grande maioria das situações, os consórcios funcionam no mesmo espaço das associações, são atendidos pelos mesmos profissionais e servidores, utilizando-se, inclusive, da mesma nomenclatura. A opção pela manutenção da associação microrregional e do consórcio em funcionamento, deu-se, em muitos casos, em razão das dificuldades financeiras das primeiras para arcar com os custos decorrentes sua dissolução, como, por exemplo, os encargos trabalhistas, uma vez que adotam o Regime CLT⁴⁴.

Vale ressaltar que muitas associações microrregionais consolidaram, ao longo dos anos, um importante papel em suas respectivas regiões e seguem fornecendo serviços diversos aos municípios associados, como capacitação, apoio técnico, cessão de equipamentos de engenharia, dentre outros. No entanto, trata-se de modelo precário, uma vez que se constituem como associações civis que seguem as normas de Direito Privado, não integram a organização administrativa dos Municípios e são financiadas por contribuições mensais dos associados. Assim, possuem atuação muitas vezes concorrente com aquela cabível aos consórcios públicos, e sua constituição, funcionamento e financiamento não encontra amparo legal suficiente.

Dados extraídos da Associação Mineira de Municípios – AMM apontam que existem atualmente em Minas Gerais 42 (quarenta e duas) associações microrregionais de municípios, com abrangência em todas as regiões do Estado (AMM, 2020).

Além dessas associações, destaca-se também o papel dos chamados “consórcios administrativos” atuantes na área da saúde desde a década de 90; entidades que já consolidavam uma atuação interfederativa muito antes da institucionalização dos consórcios públicos, conforme será discutido a seguir.

4.2 Consórcios administrativos na gestão de saúde

Conforme bem explica Diniz Filho (2013), as políticas públicas de saúde no Brasil têm como princípios básicos a universalização e descentralização. Ao tratar do segundo, o autor destaca que a baixa capacidade administrativa, a grande heterogeneidade das cidades e a pequena escala da grande maioria dos Municípios eram os principais entraves à efetivação de uma política de saúde descentralizada (DINIZ FILHO, 2013, p. 168).

Com o advento do Sistema Único de Saúde (SUS) os chamados consórcios administrativos de saúde passaram a compor formalmente o rol de instrumentos para efetivação

⁴⁴ Informações obtidas com a experiência prática do autor à frente da Superintendência de Apoio à Cooperação Intermunicipal do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2018.

do sistema. A Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/90, prevê em seu art. 10 que “os municípios poderão instituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. Acrescenta-se ainda o conteúdo do inciso VII, do art. 18, que prevê que a direção municipal do Sistema Único de Saúde poderá formar consórcios administrativos intermunicipais (BRASIL, 1990).

Maia, Marques e Pereira (2011) destacam que o setor saiu na frente ao prever a formatação de consórcios administrativos em sua base legal. Contudo, conforme já demonstrado na seção 3.1 deste trabalho, somente em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, é que o art. 241 da Constituição Federal previu a possibilidade de formatação dos consórcios públicos objeto deste estudo, que foram regulamentados mais tarde, com a Lei nº 11.107/2005. Assim, essas entidades até então existentes não integravam a Administração Indireta dos entes federados e eram constituídas como associações civis (MAIA; MARQUES; PEREIRA, 2011, p. 6).

Modelos consorciados no campo das políticas públicas de saúde são importantes para o planejamento local e regional na área, reduzindo a polarização exercida por determinados Municípios dotados de maior infraestrutura, funcionando como instância de planejamento conjunto, permitindo que diversas cidades de uma mesma região disciplinem a utilização de serviços que só existem em um ou alguns dos entes federados (MAIA; MARQUES; PEREIRA, 2011, p. 7).

As primeiras experiências de consorciamento intermunicipal na área de saúde em Minas Gerais surgiram em 1993, oriundas de estruturas preexistentes. A primeira delas ocorreu no município de Moema, onde havia um hospital com capacidade superior à demanda do Município e que estava subutilizado. Interessada em viabilizar estrutura para o internato rural de seus alunos, a Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais (FCM-MG) articulou com prefeitos da região a implantação de consorciamento, dando origem ao primeiro Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS, denominado Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio São Francisco (CIS ASF). Esta iniciativa inspirou, pouco tempo depois, a criação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio Grande (CIS MARG). Até o ano de 1999, o Estado de Minas Gerais chegou a contar com 70 CIS, com cerca de 776 (setecentos e setenta e seis) municípios consorciados (DINIZ, 2013, p. 171-172).

O Governo do Estado de Minas Gerais foi responsável pela indução do consorciamento na área de saúde. A Secretaria de Estado de Saúde – SES-MG instituiu uma política de fomento ao modelo, por meio da celebração de convênios para aquisição de equipamentos para atendimento à população dos municípios consorciados e outras políticas de incentivo à atuação

regional de forma cooperada. Assim, o arranjo ganhou força no Estado, que ainda hoje, conforme já relatado, possui o maior número de consórcios no País (MAIA; MARQUES; PEREIRA, 2011, p. 14).

Com a entrada em vigor da Lei nº 11.107/2005, grande parte dos CIS migraram para o modelo de consórcio público regulamentado pela referida lei. Políticas públicas do governo federal e estadual passaram a garantir prerrogativas àquelas entidades formatadas conforme as diretrizes da referida legislação, o que incentivou a migração para o novo arranjo.

Diante da relevância e importância dos consórcios na prestação de serviços de saúde em Minas Gerais, a SES-MG possui uma unidade responsável por desenvolver, executar e monitorar ações voltadas aos consórcios interfederativos de saúde, denominada Diretoria de Articulação de Consórcios Interfederativos - DACI, conforme previsão do art. 63 do Decreto Estadual nº 47.769/2019 (MINAS GERAIS, 2019).

Dados obtidos junto à DACI apontam que estão cadastrados ao todo 84 (oitenta e quatro) consórcios públicos na área de saúde em Minas Gerais, sendo que, desse total, 74 (setenta e quatro) são considerados como ativos junto à Secretaria de Estado de Saúde – ou seja, para os demais não foi observada operação recente, podendo o consórcio ter sido extinto ou estar inoperante.⁴⁵

A SES-MG classifica os consórcios intermunicipais de saúde entre generalistas (CIS Generalistas) e consórcios temáticos (CIS Temáticos). Somando 64 (sessenta e quatro) entidades, os consórcios generalistas são aqueles que prestam serviços assistenciais nas regionais de saúde, com destaque para a realização de procedimentos de média complexidade ambulatorial (consultas e exames). Desses, 49 (quarenta e nove) possuem personalidade jurídica de direito público e 6 (seis) possuem personalidade jurídica de direito privado, estando todos adequados aos requisitos da Lei nº 11.107/2005. Há ainda 9 (nove) entidades operantes que não se adequaram à nova legislação, permanecendo como “consórcios administrativos”.

Os CIS Temáticos são aqueles responsáveis pelo gerenciamento do programa de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) nas macrorregiões de saúde. Ao todo são 10 consórcios atuantes nesta área, todos formatados conforme requisitos da Lei nº 11.107/2005⁴⁶ (MINAS GERAIS, 2020).

⁴⁵ Dados básicos obtidos junto à DACI da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais, conforme levantamento encaminhado via e-mail ao pesquisador em setembro de 2020.

⁴⁶ Os dados foram extraídos da “Pesquisa Diagnóstico dos Consórcios Intermunicipais de Saúde”, realizada em setembro de 2020 pela Diretoria de Articulação de Consórcios Interfederativos, disponível no link a seguir: <https://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/page/1557-consorcios-intermunicipais-de-saude-cis>

Assim, tendo em vista que o objeto de análise deste trabalho são os consórcios públicos constituídos conforme os requisitos da Lei de Consórcios, entende-se que há um total de 65 (sessenta e cinco) consórcios ativos na área de saúde, desconsiderando-se, portanto, aqueles que não se adaptaram ao formato previsto na Lei nº 11.107/2005.

Os dados da SES-MG apontam ainda que cerca de 830 Municípios mineiros - aproximadamente 98% do total - integram algum consórcio público atuante na área de saúde, abrangendo todas as regiões de planejamento do Estado. É importante ressaltar ainda que estas entidades podem gerar receita por meio de atendimentos a Municípios não consorciados, o que leva a crer que é provável que a totalidade dos Municípios do Estado acesse serviços consorciados na área de assistência à saúde.

4.3 Proliferação de consórcios públicos e suas áreas de atuação

Conforme já relatado, Minas Gerais é o Estado com o maior número de Municípios do País, segundo maior volume populacional e quarta maior área. Cerca de 70% dos Municípios mineiros possuem população inferior à 10 mil habitantes e grande parte destas cidades são dependentes de repasses federais e estaduais para garantir a prestação de serviços públicos à população. O Estado também é destaque quando se trata da adoção de soluções cooperadas entre os municípios (IBGE, 2021).

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, apontou que Minas Gerais é o 4º Estado com o maior percentual de Municípios consorciados no País e o primeiro em número absoluto, com cerca de 98% das cidades integrando um ou mais consórcios públicos, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Percentual de Municípios por Estado que integram consórcios públicos

ITEM	UF	MUNICÍPIOS QUE PARTICIPAM DE CONSÓRCIO	% DO ESTADO
1	PR	398	99,7%
2	SC	293	99,3%
3	MT	140	99,3%
4	<u>MG</u>	<u>837</u>	<u>98,1%</u>
5	RO	50	96,2%
6	ES	74	94,9%
7	AL	90	88,2%
8	RJ	81	88,0%
9	RS	426	85,7%
10	RN	140	83,8%
11	PE	152	82,6%
12	SP	529	82,0%
13	BA	277	66,4%
14	MS	52	65,8%
15	GO	156	63,4%
16	CE	106	57,6%
17	PB	101	45,3%
18	PA	58	40,3%
19	TO	43	30,9%
20	SE	20	26,7%
21	MA	57	26,3%
22	AC	1	4,5%
23	AM	0	0,0%
24	RR	0	0,0%
25	AP	0	0,0%
26	PI	0	0,0%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da CNM, Confederação Nacional dos Municípios (2018).

A pesquisa realizada pela CNM no ano de 2018 levantou o total de 491 consórcios públicos no Brasil. No entanto, os dados apresentados não contemplam o total de consórcios por Estado, mas tão somente a localização das sedes dos consórcios por unidade federada. Ao todo, 121 cidades mineiras são sede de consórcios públicos, sendo que muitas dessas são sede de mais de um consórcio, conforme aponta o referido estudo. Desse modo, estima-se que entre 25 e 35% dos consórcios públicos existentes no País estão em Minas Gerais, o que reforça o

protagonismo do Estado na formatação de consórcios para a gestão associada de serviços públicos ⁴⁷(CNM, 2018, p. 22).

Assim, ao longo dos últimos anos, Minas assistiu a uma proliferação de consórcios públicos, muitos deles instituídos em decorrência de novas pressões por serviços públicos que passaram a demandar a atuação das municipalidades. Diante desta expansão, o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, inseriu, em 2008, o acompanhamento e apoio à formatação de consórcios públicos dentre as competências da chamada Diretoria de Projetos Regionais, conforme previsão do inciso V, do art. 14⁴⁸, do Decreto Estadual nº 44.832/2008 (MINAS GERAIS, 2008).

Mais tarde, dada a importância conferida ao tema, por força do Decreto Estadual nº 45.734/2011, foi instituída unidade específica de apoio aos consórcios, denominada Diretoria de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios, cujas competências - estabelecidas no seu art. 19⁴⁹, estavam voltadas para o apoio e indução da gestão associada de serviços públicos no Estado, inclusive com o fomento à instituição de novos consórcios, conforme previsto em seu inciso V (MINAS GERAIS, 2011).

A despeito dos consórcios possuírem autonomia garantida pela Lei nº 11.107/2005, o governo estadual estruturou a unidade com o papel de promover a articulação entre os

⁴⁷ Da leitura da tabela 9 (Localização das sedes dos consórcios por região e Estado) do estudo da CNM (2018, p. 22) observa-se que 121 cidades mineiras são sede de consórcios. No entanto, é importante destacar que, conforme disposto na tabela 10 (Municípios que sediam mais de um consórcio – p. 23) um grande número de cidades mineiras são sede de mais um consórcio, quais sejam: Montes Claros, Lavras, Conselheiro Lafaiete, Governador Valadares e Uberlândia, que são sede de 4 consórcios; Divinópolis, Juiz de Fora e Viçosa, que são sede de 3 consórcios; Araçuaí, Piumhi, Barbacena, Teófilo Otoni, Belo Horizonte, Patos de Minas, Carangola, Caratinga, João Monlevade, Corinto, Diamantina, Pouso Alegre, São João Del Rei, Águas Formosas, São Lourenço, Uberaba e Itajubá, que são sede de 2 consórcios públicos (CNM, 2018, p. 22-23)

⁴⁸ “Art. 14. A Diretoria de Projetos Regionais tem por finalidade formular e implementar planos, programas, projetos e ações regionais que visem ao desenvolvimento e redução de desigualdades das regiões e das microrregiões, competindo-lhe: [...] V - propor e acompanhar a celebração de consórcios intermunicipais que visem à otimização de recursos e prestação de serviços por meio da gestão associada” (MINAS GERAIS, 2008).

⁴⁹ “Art. 19 – A Diretoria de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios tem por finalidade integrar as estruturas de serviços públicos de competência estadual e municipal presentes nos municípios mineiros, com vistas a facilitar o desenvolvimento econômico, social e cultural nas regiões do Estado, competindo-lhe:
I – apoiar, induzir e contribuir para a gestão associada de serviços entre municípios, visando à obtenção de ganhos de escala e ao aumento de oferta de serviços públicos;
II – apoiar, induzir e contribuir para a celebração de convênios de cooperação entre municípios, visando à obtenção de ganhos de escala e ao aumento da eficiência das políticas públicas;
III – contribuir para a otimização das políticas setoriais do Estado e apoiar sua compatibilização e integração com os instrumentos de planejamento municipal, visando ao desenvolvimento urbano nos centros emergentes, cidades médias e cidades polo;
IV – apoiar projetos que visem à melhoria da prestação de serviços públicos nas cidades mineiras; e
V – propor e acompanhar a celebração de consórcios intermunicipais que visem à otimização de recursos e prestação de serviços por meio da gestão associada” (MINAS GERAIS, 2011).

Municípios mineiros interessados na formação de consórcios, para fornecer apoio técnico e jurídico até sua constituição; também para a promoção de parcerias entre o Estado e essas entidades, fomentando a cooperação regional, tal como ocorria, até então, junto às associações microrregionais de Municípios. Ademais, a unidade passou a servir como repositório estadual de informações sobre consorciamento público no Estado, exceto para aqueles da área da saúde, cujas informações estavam centralizadas na Secretaria de Estado de Saúde, conforme explicitado na seção 4.1 deste trabalho.

Em 2016, a SEDRU passa a ser denominada SECIR⁵⁰ (Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional) e a unidade responsável pelo apoio à política de consórcios passa a se chamar Diretoria de Fomento aos Consórcios, vinculada à Superintendência de Apoio à Cooperação Intermunicipal, dotada das competências elencadas no art. 31⁵¹ do Decreto Estadual nº 47.365/18.

Nota-se, da leitura das competências dessa Diretoria, que não há mais interesse do Estado em apoiar a formação de novos consórcios públicos, uma vez que já se observava um acúmulo de entidades em Minas Gerais, com muitos municípios integrando mais de um consórcio com a mesma finalidade e com diversas entidades instituídas no plano formal, mas sem qualquer atuação efetiva na gestão associada de serviços públicos⁵².

Dados da extinta SECIR, atualizados em 2018, apontam que existem no Estado aproximadamente 129 (cento e vinte e nove) consórcios públicos ativos instituídos nos moldes da Lei nº 11.107/2005. Destes, 65 (sessenta e cinco) são atuantes na área da saúde, conforme abordado na seção anterior e listagem constante do Anexo II. As demais 64 (sessenta e quatro)

⁵⁰ Alteração da nomenclatura foi dada pela Lei Estadual nº 22.257/2016, conforme previsão do art. 123. O Decreto de competências da nova Secretaria (Decreto nº 47365/2018) somente foi publicado em 2 de fevereiro de 2018.

⁵¹ “Art. 31 – A Diretoria de Fomento aos Consórcios tem como competência estimular a cooperação regional por meio da prestação de serviços públicos de forma associada pelos municípios, por meio de consórcios públicos, com atribuições de:

I – apoiar, induzir e contribuir para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum entre municípios, visando à obtenção de ganhos de escala e ao aumento de oferta de serviços públicos;

II – prestar apoio técnico e administrativo aos consórcios públicos, contribuindo para a melhoria de seus processos e de sua gestão;

III – incentivar a celebração de convênios e demais instrumentos de parceria entre o Estado e os consórcios públicos, visando ao desenvolvimento regional;

IV – manter a integridade e disponibilidade dos dados e das informações dos consórcios públicos;

V – utilizar os consórcios públicos como instrumentos de execução de programas e políticas públicas estaduais, propiciando ganhos de escala e maior abrangência de atuação das ações estaduais;

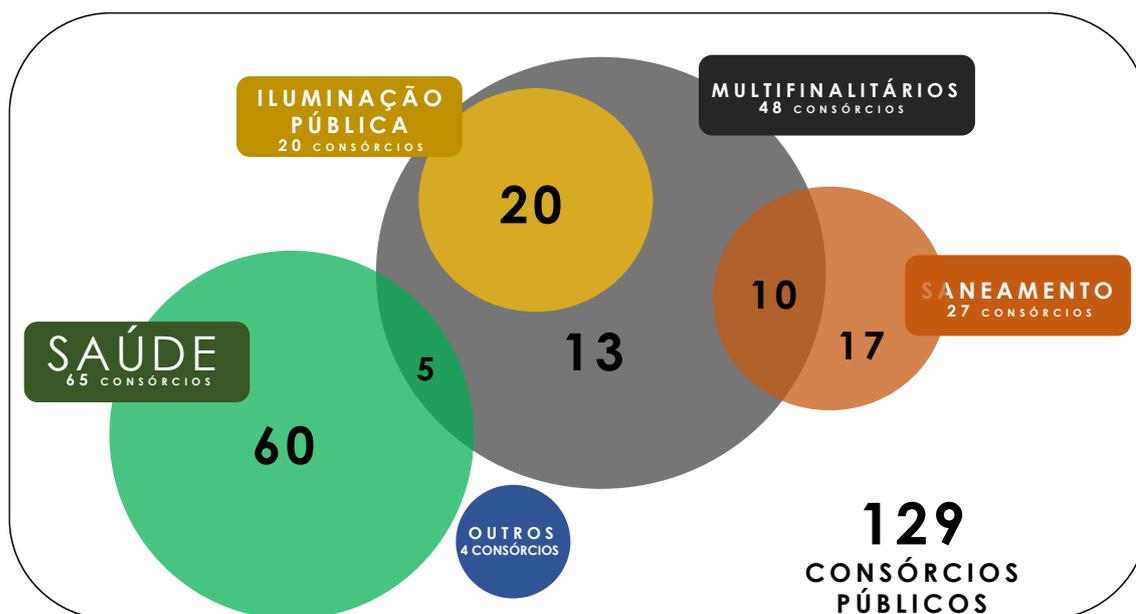
VI – promover a troca de experiências e de boas práticas entre os consórcios públicos” (MINAS GERAIS, 2018)

⁵² O autor deste trabalho chefiou a Superintendência de Apoio à Cooperação Intermunicipal da SEDRU/SECIR entre os anos de 2015 e 2018, unidade à qual estava vinculada a Diretoria de Fomento aos Consórcios, tendo sido inclusive o responsável pela propositura do novo texto do decreto de competências. Desse modo, diversas considerações desta seção retratam a sua experiência à frente da unidade.

entidades - constantes do Anexo I - possuem atuação nas mais distintas áreas, sendo muitas delas multifinalitárias, ou seja, o contrato de consórcio prevê a atuação em temáticas diversificadas⁵³.

A figura a seguir permite observar como estão distribuídos os consórcios mineiros por área de atuação:

Figura 2 – Quantitativo de consórcios públicos por área prioritária de atuação



Fonte: elaborada pelo autor, com dados extraídos de levantamento realizado pela Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional no ano de 2018 - Quadros 4 e 5 – Anexos I e II

Conforme observa-se na imagem, foram mapeados 5 (cinco) consórcios, dentre os 65 (sessenta e cinco) na área de saúde, constituídos como multifinalitários. Já aqueles atuantes na área de iluminação pública foram todos constituídos como multifinalitários. Há 27 (vinte e sete)

⁵³ Na maior parte dos casos, os consórcios de saúde em Minas Gerais possuem atuação específica, ou seja, não são formatados como multifinalitários. Trata-se, inclusive, de orientação da Secretaria Estadual de Saúde, sobretudo em razão da transparência na execução das transferências constitucionais obrigatórias na área da saúde, uma vez que os repasses aos consórcios são contabilizados no mínimo constitucional. Ao discutir o assunto, Joanni Henrichs e Leandro Moyano (2016) apontam que é indicado que os consórcios de saúde adotem o formato de atuação específica, já que, nos termos do §3º, do artigo 1º, da Lei nº11.107/2005 devem obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS, e, portanto, utilizar-se da mesma estrutura e equipe para atender a outras finalidades poderia comprometer a adequada prestação de serviços de saúde. Os autores acrescentam que a fatídica situação financeira dos entes, que vem impactando nos repasses aos consórcios, pode acabar prejudicando o atendimento à saúde quando os repasses estão inseridos no bojo do custeio de temáticas distintas (HENRICHES; MOYANO, 2016, p. 69).

entidades atuantes na área de saneamento básico⁵⁴, sendo que 13 (treze) delas tem atuação exclusiva na referida área.

É importante destacar que a figura considerou a atuação prioritária dos consórcios multifinalitários, ou seja, grande parte das 20 (vinte) entidades atuantes na gestão de ativos de iluminação pública, por exemplo, tem atuação em outras temáticas. Há ainda outros 13 (treze) consórcios multifinalitários com atuações diversificadas, para os quais não foi sinalizada atuação principal.

Os dados da SECIR apontam que cerca de 99% dos municípios mineiros integram algum consórcio público constituído no Estado e cerca de 95% destas cidades estão associadas a mais de um consórcio com finalidades distintas. No entanto, foram observados alguns casos isolados em que Municípios integram mais de um consórcio com a mesma finalidade. Nessas situações, os gestores municipais devem permanecer atentos para que não haja contribuições no âmbito do contrato de rateio para duas entidades destinadas a atender a mesma finalidade.

Conforme observa-se da Tabela 2 a seguir, os consórcios públicos estão presentes em todas as 10 (dez) regiões de planejamento do Estado, sendo que, de maneira geral, observa-se que quanto maior o número de cidades da região, maior o número de consórcios existentes.

Tabela 2 - Total de Municípios sede de consórcios públicos, por região de planejamento (2018)

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	MUNICÍPIOS POR REGIÃO	CONSÓRCIOS COM SEDE NA REGIÃO
CENTRAL	158	32
SUL DE MINAS	155	20
MATA	142	15
RIO DOCE	102	16
NORTE DE MINAS	89	17
JEQUITINHONHA/MUCURI	66	7
CENTRO-OESTE DE MINAS	56	7
TRIÂNGULO	35	7
ALTO PARANAÍBA	31	7
NOROESTE DE MINAS	19	1
TOTAL	853	129

Fonte: elaborado pelo autor, com dados da extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR.

⁵⁴ A maior parte dos consórcios atuantes na área de saneamento básico executam ações referentes à componente de resíduos sólidos.

Tendo em vista que os consórcios de saúde já foram objeto de discussão específica na seção 4.1 deste trabalho, na qual foram abordados aspectos como personalidade jurídica e a expansão destas entidades no Estado a partir da década de 90, as análises seguintes referem-se somente aos 64 (sessenta e quatro) consórcios atuantes em outras temáticas.

Primeiramente, quanto à personalidade jurídica adotada, destaca-se que apenas uma entre as 64 (sessenta e quatro) entidades possui personalidade jurídica de direito privado. Todos os demais consórcios foram constituídos com personalidade jurídica de direito público. É importante ressaltar que além das vantagens inerentes à adoção da personalidade de direito público, já destacadas na seção 4.4 deste trabalho, o Governo do Estado - quando atuante no apoio à formatação destas entidades - orientava pela adoção deste formato.

Quanto ao ano de constituição, observa-se que cerca de 50% dos consórcios públicos mineiros⁵⁵ foram instituídos entre os anos de 2013 e 2014, conforme tabela a seguir⁵⁶:

Tabela 3 - Número de consórcios por ano de instituição

ANO DE CRIAÇÃO	QUANTIDADE DE CONSÓRCIOS
2001	2
2004	1
2005	3
2006	1
2007	2
2008	4
2009	6
2010	2
2012	2
2013	15
2014	19
2015	5
2016	2
2017	1
NÃO INFORMADO	4

Fonte: Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR - 2018

⁵⁵ Conforme já destacado, esta análise não inclui os consórcios atuantes na área de saúde. Os consórcios de saúde foram, na grande maioria dos casos, formatados como consórcios administrativos anteriormente à Lei nº 11.107/2005, durante a década de 90 e, posteriormente, migraram para o formato previsto pela referida lei.

⁵⁶ A tabela aponta três consórcios constituídos em 2001 e 2004, ou seja, anteriormente à Lei nº 11.107/2005. Estas entidades foram formatadas como “consórcios administrativos” e posteriormente adaptaram-se aos requisitos previstos na Lei de Consórcios Públicos.

A grande maioria dos consórcios instituídos neste período tem atuação na área de iluminação pública e resíduos sólidos. A expansão dos consórcios nestas temáticas entre os anos de 2013 e 2014 tem relação com questões específicas que se apresentaram à gestão municipal na época.

A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, fixou prazo de 4 (quatro) anos para que os municípios garantissem a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos.⁵⁷ Dados de estudo produzido pela Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais – FEAM-MG, apontam que no ano de 2003 apenas 30 (trinta) dos 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios do Estado possuíam solução ambientalmente adequada para a destinação dos resíduos. No ano de 2018, os dados apontam que 391 (trezentos e noventa e um) municípios - o equivalente a 61,87% da população urbana - era atendida por sistemas de destinação final de resíduos sólidos regularizados ambientalmente. Segundo as conclusões do estudo, o aumento da atuação consorciada ao longo dos anos contribuiu para melhoria dos resultados (FEAM, 2018, p. 129).

Assim, diante do prazo fixado em lei, os gestores municipais passaram a buscar soluções para o tratamento e destinação de resíduos, o que levou ao expressivo aumento dos consórcios públicos atuantes nesta área em Minas Gerais, sobretudo em 2013 e 2014.

A opção pelo consorciamento público na gestão de resíduos sólidos permite a adoção de soluções compartilhadas de coleta, tratamento e destinação final entre Municípios vizinhos, com menor custo e maior potencial de sustentabilidade, possibilitando economia de escala. Os investimentos para a construção, operação e manutenção de um aterro sanitário, por exemplo, são consideravelmente expressivos, de maneira que a viabilização do empreendimento de forma compartilhada surge como alternativa viável para que os Municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte, possam realizar a disposição ambientalmente adequada a um custo acessível. Acrescentam-se, ainda, eventuais ganhos oriundos da possibilidade de compartilhamento de equipamentos e equipe técnica especializada entre os entes consorciados, bem como da contratação conjunta de empresa para prestação dos serviços necessários.

A proliferação dos consórcios públicos voltados para a contratação e gestão dos ativos de iluminação pública deu-se a partir do ano de 2010, quando a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por meio da Resolução Normativa nº414/2010, determinou, nos termos do seu art. 218, a transferência, pelas concessionárias, dos ativos de iluminação pública e a sua

⁵⁷ A Lei nº 14026/2020 alterou o artigo 54 da Lei nº 12.305/2010, alterando os prazos para os municípios garantirem a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, passando o prazo a variar entre 2021 e 2024, conforme perfil e população dos municípios.

respectiva gestão à pessoa de direito público competente até o prazo limite de 31 de dezembro de 2014 (CURVELO; HAEBERLIN; PASQUILINI, 2017, p. 519).

Os municípios se viram diante de nova competência e, novamente, a figura dos consórcios surgiu como alternativa de gestão, sobretudo para aquelas cidades de pequeno porte. Assim, a partir de 2011, o número de consórcios públicos voltados para o tema da iluminação pública cresceu de forma expressiva em Minas Gerais. Este movimento foi incentivado e apoiado pelo governo do Estado, por meio da então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU e pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. É importante ressaltar que, de maneira geral, a opção pelo consorciamento deu-se pelos ganhos de escala na contratação de parceiros privados para a realização da manutenção dos ativos de iluminação pública. Desse modo, na prática, muitos destes consórcios somente foram instituídos para a realização de licitações conjuntas pelos entes consorciados, no intuito de obter economia na contratação. Após o procedimento licitatório conjunto, cada Município passava ser responsável pela gestão de seu contrato de iluminação, o que fez com que estes consórcios perdessem sua efetividade ao longo dos anos. Algumas destas entidades estão, inclusive, inoperantes e outras assumiram a gestão associada de outros serviços públicos⁵⁸.

Para além dos consórcios atuantes na área de gestão de resíduos sólidos e iluminação pública, Minas Gerais possui entidades com ações em diversas outras temáticas.

Existem consórcios públicos atuantes na área de saneamento básico, com ações não apenas na componente de resíduos sólidos, mas também na regulação dos serviços de água e esgoto. Os serviços de inspeção sanitária também passaram a ser objeto de atuação cooperada, com o compartilhamento de equipe e equipamentos entre municipalidades e com a adoção de selos de inspeção com alcance regional, gerando economia de escala. Há ainda iniciativas de consorciamento pioneiras em todo o País, como o Consórcio Mulheres da Gerais, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que reúne 9 (nove) cidades articuladas para promover ações de promoção da cidadania das mulheres, enfrentar o fenômeno da violência de gênero e ainda é responsável pela administração de uma casa de acolhimento para mulheres (MULHERES DAS GERAIS, 2021); e o Concafé, Consórcio Público para o Desenvolvimento do Café, com sede em Alfenas, no Sul de Minas, iniciativa voltada para ações coordenadas de expansão e desenvolvimento do mercado cafeicultor na região, composto por 46 (quarenta e seis) municipalidades (CONCAFÉ, 2021).

⁵⁸ Tais apontamentos são oriundos da experiência do autor à frente da Superintendência de Apoio à Cooperação Intermunicipal do governo do Estado entre os anos de 2015 e 2018.

4.4 Fatores que comprometem a eficácia do modelo de consórcios públicos da Lei nº 11.107/2005

Neste capítulo já foram analisados diversos aspectos do arcabouço legal que regulamenta a constituição e a gestão de consórcios públicos no País, bem como evidenciados e discutidos uma série de posicionamentos extraídos da doutrina, de artigos científicos e decisões jurisprudenciais acerca do regime jurídico e dos instrumentos aplicáveis ao modelo de consorciamento público.

Conforme já discutido, a despeito da Lei nº 11.107/2005 ter sido criada há mais de 15 anos, muitos institutos trazidos pelo diploma legal ainda não têm uma compreensão aprofundada, razão pela qual diversos consórcios não lançam mão de todos os instrumentos e vantagens do modelo e outros nem chegam a ultrapassar a etapa formal de constituição, permanecendo com CNPJ ativo, mas sem desenvolver atividades ou prestar qualquer tipo de serviço de forma associada.

Para a melhor compreensão dos fatores que comprometem a eficácia do modelo de consorciamento público, é importante uma análise mais aprofundada da realidade dos consórcios públicos ativos no País, de modo a captar dados e elementos que ajudem a explicar os limites e as potencialidades deste arranjo interfederativo.

Desse modo, conforme explicitado na introdução deste trabalho, foi aplicado o questionário do Apêndice I junto aos consórcios públicos ativos em Minas Gerais, de forma a reunir dados quantitativos e qualitativos que ajudassem a avaliar se os problemas levantados pela pesquisa, quais sejam, o modelo federativo brasileiro, as lacunas no ordenamento jurídico e o modelo de gestão do consórcio, comprometem a eficácia do arranjo.

4.4.1 Construção, amostra e dados básicos do questionário aplicado

A opção pelo questionário como instrumento de coleta de dados primários da pesquisa justifica-se tendo em vista o intuito de avaliar, a partir de uma amostra de consórcios públicos, qual a percepção daqueles que são responsáveis pela operacionalização da entidade, acerca dos diversos fatores que impactam na eficácia deste arranjo interfederativo. O questionário permitiu ainda a obtenção de dados quantitativos e qualitativos sobre a estrutura e funcionamento destas entidades, que serão avaliados à luz das discussões teóricas e doutrinárias dos capítulos anteriores.

A base de dados utilizada foi aquela proveniente de levantamento realizado pela extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, no ano de 2018, que serviu

de referência para a construção da seção sobre o cenário de consorciamento do Estado de Minas Gerais (seção 4.3). Para os consórcios atuantes na área de saúde, foi realizado o cruzamento dos dados da SECIR com a base de dados da Secretaria de Estado de Saúde - SES⁵⁹. O *mailing* utilizado para encaminhamento dos questionários foi também extraído das referidas bases. Nos casos em que foi identificado retorno de algum e-mail encaminhado, foram buscados outros endereços nos sites institucionais dos consórcios ou realizado contato telefônico.

Em 4 de junho de 2020, o *link* contendo o questionário da pesquisa foi encaminhado pela primeira vez ao *mailing* disponível. O número de respostas foi muito inferior ao esperado, com apenas 11 (onze) retornos em uma semana. Diante da baixa adesão, foi realizado contato telefônico junto aos consórcios no intuito de atualizar o endereço eletrônico para contato e reenviar o questionário da pesquisa. Entre os meses de junho de 2020 e fevereiro de 2021 foram realizados inúmeros contatos telefônicos e a pesquisa foi sendo reenviada àquelas entidades que ainda não haviam respondido o questionário. Assim, tendo em vista o limite temporal para análise dos dados, adotou-se o prazo limite de 1º de março de 2021 para o retorno dos questionários, de modo que até a referida data foram alcançados 45 (quarenta e cinco) consórcios respondentes ao questionário encaminhado, totalizando cerca de 35% das entidades atuantes mapeadas em Minas Gerais⁶⁰. A lista dos consórcios públicos que responderam à pesquisa consta do Anexo III.⁶¹

O questionário foi estruturado em 6 blocos, totalizando 35 (trinta e cinco) perguntas, sendo a maior parte delas no formato fechado, do tipo múltipla escolha ou de estimacão ou avaliação, em que o respondente “emite julgamento através de uma escala com vários graus de intensidade para um mesmo item” (MARCONI; LAKATOS; 2017; p. 221).

O primeiro bloco, denominado “Informações sobre o respondente”, é composto por 5 (cinco) perguntas que buscam avaliar o perfil do responsável pelo preenchimento do questionário. Por meio dessas questões, é possível mapear o grau e área de formação do respondente, o cargo que ocupa no consórcio e o tempo de atuação na entidade.

Quando do envio do questionário, optou-se por encaminhar o *link* de acesso ao correio eletrônico dos secretários executivos da instituição. O secretário executivo é responsável pela gestão administrativa da entidade e, de maneira geral, conhece todo o funcionamento do

⁵⁹ As bases de dados constam dos anexos I e II.

⁶⁰ Todos os consórcios respondentes são formados apenas por municípios, ou seja, não possuem o Estado ou a União como ente consorciado.

⁶¹ Em razão das medidas de isolamento social estabelecidas em razão da pandemia da COVID-19, o contato telefônico junto aos consórcios foi mais difícil, dado que muitas instituições estabeleceram o modelo de teletrabalho.

consórcio e está informado acerca das atividades em andamento, permitindo, então, uma visão mais completa sobre os pontos abordados no questionário⁶².

Nota-se, pelos dados da Tabela 4, que cerca de 80% dos respondentes ocupam o cargo de secretário executivo do consórcio. Houve ainda alguns questionários respondidos por profissionais da assessoria jurídica ou apoio administrativo e um preenchimento realizado pelo presidente da entidade.

Tabela 4 - Cargo que ocupa no consórcio

CARGO QUE OCUPA NO CONSÓRCIO	QUANTIDADE
SECRETÁRIO EXECUTIVO	35
APOIO ADMINISTRATIVO	4
ASSESSOR JURÍDICO	3
PRESIDENTE	1
OUTROS	2
TOTAL	45

Fonte: elaborado pelo autor com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Quanto ao grau de escolaridade, 23 (vinte e três) declararam ensino superior completo e 21 (vinte e um) nível de pós-graduação. Apenas um dos respondentes declarou nível superior incompleto.

Cerca de 25% dos respondentes possuem formação jurídica. As outras áreas de formação dominantes foram administração e finanças, que inclui profissionais graduados em ciências contábeis e administração pública. Tendo em vista que algumas das perguntas constantes do questionário demandavam certo conhecimento dos instrumentos jurídicos previstos na legislação, a formação em Direito constitui elemento importante na composição das respostas. Em todo caso, o variado número de áreas de formação dos respondentes faz com que o conteúdo do questionário possa ser avaliado não somente sob a ótica jurídica, mas também sob outros enfoques, para além daqueles atinentes à legislação, que podem comprometer a eficácia do modelo de consorciamento.

⁶² Existem outras denominações para o cargo de “secretário executivo” do consórcio. Alguns estatutos utilizam o termo “superintendente” ou “diretor executivo”, por exemplo.

Tabela 5 - Área de formação do respondente

ÁREA DE FORMAÇÃO	QUANTIDADE
DIREITO	11
ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	10
GESTÃO PÚBLICA	7
ENGENHARIA (DIVERSAS)	5
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	5
OUTROS	7
TOTAL	45

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Quanto ao tempo de exercício das atividades na entidade, nota-se que cerca de 55% dos respondentes atuam há mais de cinco anos e 25% entre dois e cinco anos. O critério temporal constitui, em tese, elemento importante para o domínio dos temas abordados no questionário e histórico de atuação do consórcio.

Tabela 6 - Tempo de atuação na entidade

TEMPO DE ATUAÇÃO	QUANTIDADE
INFERIOR A 1 ANO	6
DE 1 A 2 ANOS	6
DE 2 A 5 ANOS	11
MAIS DE 5 ANOS	25
TOTAL	45

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

O segundo bloco de perguntas do questionário foi denominado “informações gerais sobre os consórcios” e contém 10 (dez) perguntas para identificação da entidade; quantidade de entes que a compõe; personalidade jurídica; ano de criação; área de atuação; patrimônio e sede.

Apenas uma das entidades respondentes possui menos de 5 (cinco) entes consorciados. Cerca de 45% possui entre 10 (dez) e 20 (vinte) consorciados e 25% entre 20 (vinte) e 50 (cinquenta) consorciados, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Quantidade de entes consorciados

ENTES CONSORCIADOS	CONSÓRCIOS
0 A 5 MUNICÍPIOS	1 CONSÓRCIO
5 A 10 MUNICÍPIOS	6 CONSÓRCIOS
10 A 20 MUNICÍPIOS	21 CONSÓRCIOS
20 A 50 MUNICÍPIOS	11 CONSÓRCIOS
50 A 100 MUNICÍPIOS	6 CONSÓRCIOS
TOTAL	45

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Quanto ao ano de criação, nota-se que a maior parte da amostra – cerca de 42% – foi constituída entre os anos de 2013 e 2014, o que demonstra congruência com os dados gerais sobre consorciamento de Minas Gerais apresentados na seção 4.3 deste trabalho.

Tabela 8 - Ano de criação da entidade

ANO DE CRIAÇÃO	QUANTIDADE DE CONSÓRCIOS
2005	8
2006	2
2008	2
2009	1
2010	4
2011	1
2012	3
2013	10
2014	9
2015	3
2016	1
2018	1
TOTAL	45

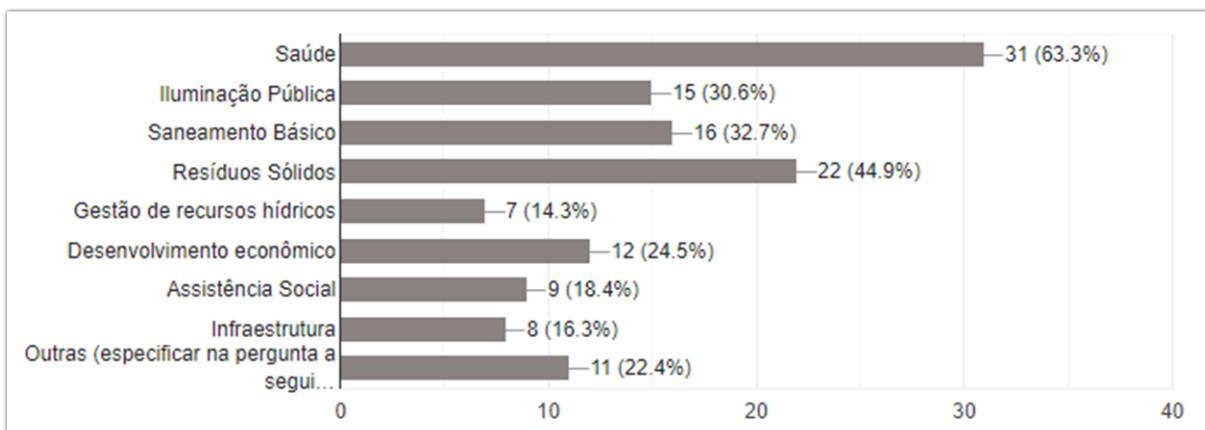
Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Apenas duas das entidades possuem personalidade jurídica de direito privado. Todas as demais – 43 consórcios – possuem personalidade jurídica de direito público. Conforme já explicitado anteriormente, houve preferência pelo modelo de direito público em Minas Gerais não apenas pelas vantagens inerentes a este formato, que não são integralmente aplicáveis àqueles de direito privado, como pelo esforço que foi realizado pelo Governo do Estado entre os anos de 2010 e 2015 para apoio à formatação de entidades com personalidade jurídica de direito público.

Quanto ao tipo de consórcio, 25 (vinte e cinco) dos respondentes possuem atuação exclusiva em uma área e 20 (vinte) foram constituídos como multifinalitários, ou seja, possuem a previsão em contrato de consórcio para atuar em mais de uma área temática. Entre as entidades com atuação exclusiva, cerca de 72% prestam serviços na área da saúde, uma vez que, de maneira geral, os consórcios desta temática possuem atuação específica, em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Saúde, conforme exposto na nota de rodapé nº 53.

Pela análise do gráfico a seguir foi possível mensurar que, entre os consórcios respondentes, as principais áreas de atuação indicadas foram saúde, resíduos sólidos, iluminação pública e saneamento básico⁶³:

Gráfico 2 – Área de atuação dos consórcios respondentes



Fonte: Pesquisa Direta – Dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021 (adaptado do *Google Formulários*).

⁶³ Conforme art. 3º da Lei nº 11.445/2007 (alterada pela Lei nº 14.026/2020) o saneamento básico é composto por 4 (quatro) componentes: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. No entanto, na pesquisa realizada, os itens “resíduos sólidos” e “gestão de recursos hídricos” foram trazidos de forma apartada, uma vez que em Minas Gerais há grande número de consórcios com atuação específica nestas áreas, não englobando as demais componentes do saneamento, quais sejam, esgotamento sanitário e drenagem.

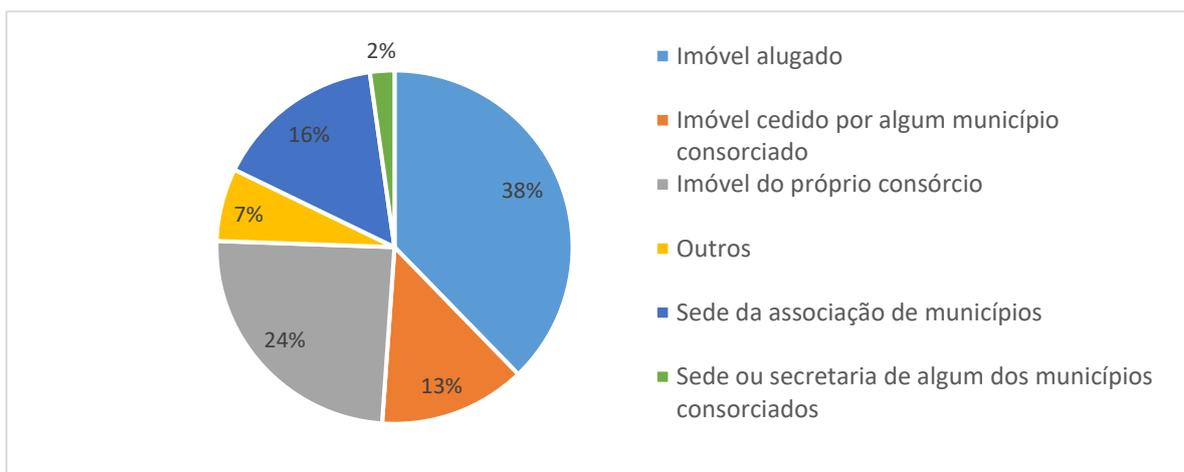
Entre os 20 (vinte) consórcios multifinalitários, 18 (dezoito) informaram atuar em 3 (três) temáticas distintas ou mais - o que justifica o grande número de entidades por área temática constantes do gráfico. No grupo “outras temáticas”, foram indicadas atuação em políticas diversas, com destaque para inspeção animal, licenciamento ambiental, agricultura, direitos humanos e cidadania.

Nota-se que a cooperação intermunicipal vem sendo empregada como solução em diversos campos de políticas públicas. O desempenho de atividades distintas indica que se tem expandido o rol de possibilidades para a atuação consorciada. Ademais, consórcios que atuam efetivamente em diversas temáticas recebem, de maneira geral, mais repasses pelos entes associados e possuem maior potencial de arrecadação, o que lhes permite fortalecer a estrutura com equipamentos, aquisição de sede própria, bem como a formação de equipe de trabalho composta por servidores próprios da entidade, garantindo maior estabilidade e a manutenção do consórcio.

Outros dois aspectos abordados pelo questionário referem-se à sede e patrimônio dos consórcios. Muitas entidades funcionam em espaços cedidos pelos Municípios consorciados. Há ainda muitos casos em que os consórcios ocupam os espaços e utilizam a estrutura das associações microrregionais de municípios.

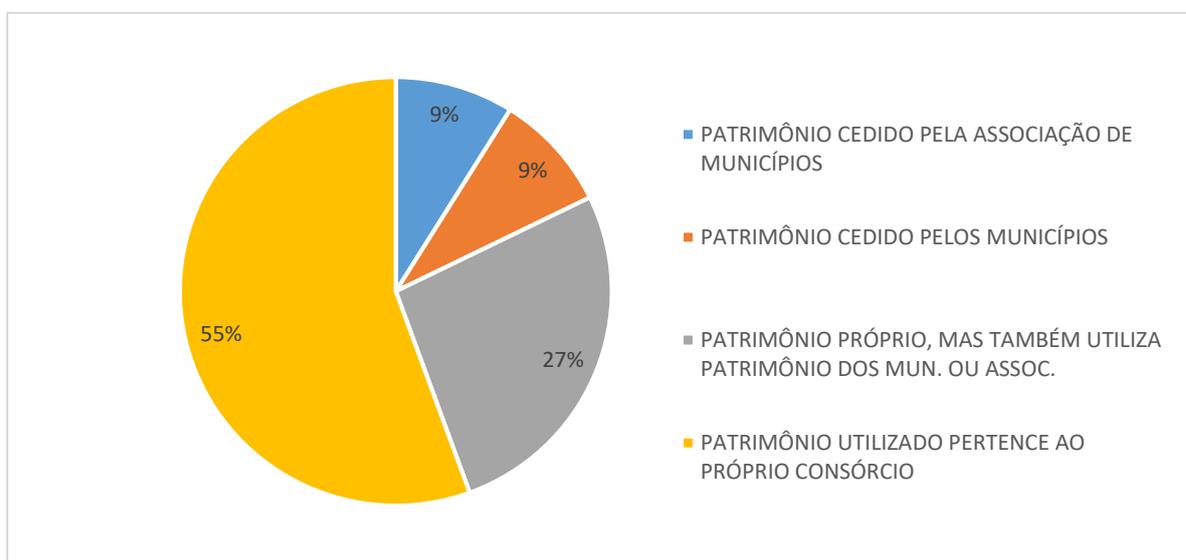
Da análise do gráfico a seguir, observa-se que apenas 24% dos respondentes declararam que o consórcio possui sede própria. A maior parte – aproximadamente 38% – funciona em imóvel alugado, 13% em imóvel cedido por algum dos Municípios consorciados e 16% em sede da associação microrregional de municípios⁶⁴.

⁶⁴ Conforme exposto na seção 4.2, com o advento da Lei nº 11.107/2005, muitas associações microrregionais de municípios de Minas Gerais migraram para o formato de consórcio público, ou, em outros casos, houve apenas a instituição de um consórcio formado pelos mesmos municípios da associação. Passavam assim a funcionar no mesmo espaço a associação e o consórcio, com a mesma denominação, mas naturezas jurídicas distintas.

Gráfico 3 – Local de funcionamento do consórcio

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Quanto ao patrimônio, cerca de 55% dos entrevistados indicaram que o consórcio possui patrimônio próprio. Os demais, 45%, contam com patrimônio cedido pelas prefeituras ou pelas associações microrregionais de municípios.

Gráfico 4 – Patrimônio do consórcio

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Conforme já discutido na seção 3.3.1 deste trabalho, o Decreto nº 6.017/2007 define de maneira expressa que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público possuem natureza autárquica. Na definição trazida pelo art. 5º do Decreto Lei nº 200/1967, autarquias são serviços autônomos criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios. Di Pietro (2018) explica que a outorga de patrimônio próprio às autarquias é

algo necessário para que lhes seja garantida a capacidade de autoadministração a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida. Nesse sentido, a garantia de patrimônio próprio e suficiente aos consórcios pelos entes consorciados é elemento importante na viabilização da atuação efetiva da entidade.

A análise dos resultados do questionário demonstra que ainda é expressivo o número de consórcios cujo funcionamento está atrelado à disponibilidade de patrimônio cedido. Apesar de previsão expressa na legislação quanto à possibilidade de cessão de bens pelos entes consorciados ao consórcio, é importante que sejam garantidos recursos e meios para que, ao longo dos anos, a entidade possa se estruturar de forma a adquirir patrimônio próprio. A dependência de bens cedidos ainda coloca a entidade à mercê do risco de retirada de determinado ente consorciado responsável pela cessão - o que poderá prejudicar, inclusive, a continuidade dos serviços prestados.

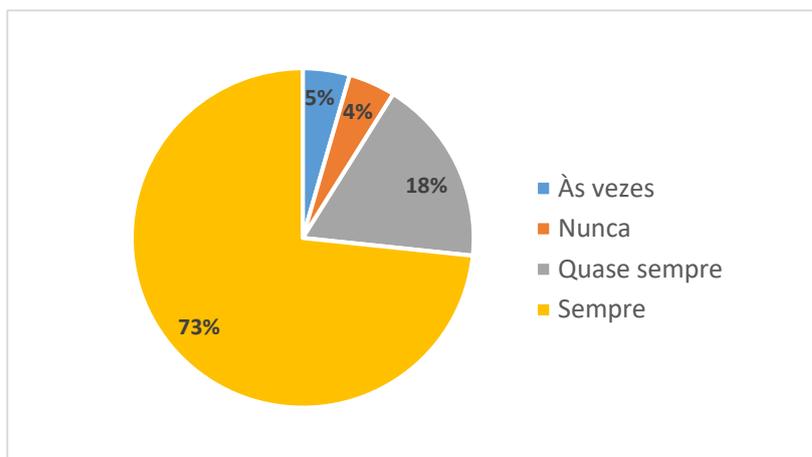
4.4.2 Avaliação sob a perspectiva da gestão orçamentário-financeira

O bloco de perguntas denominado “gestão orçamentário-financeira do consórcio público” é composto por 6 (seis) perguntas que avaliam aspectos sobre o contrato de rateio, as fontes de receita da entidade e a existência de orçamento próprio.

Dos 45 (quarenta e cinco) respondentes, apenas 2 (dois) informaram que a entidade não possui contrato de rateio. Uma efetiva aplicabilidade do referido instrumento já era esperada no resultado da pesquisa, uma vez que o contrato de rateio é o instrumento instituído pela lei para que os entes consorciados executem os devidos repasses de recursos necessários ao funcionamento do consórcio, sendo, em grande parte dos casos, a única fonte de receita existente.

Nos dois casos em que foi informada a inexistência de contrato de rateio, foi indicada que a fonte de receita do consórcio é a prestação de serviços para entes consorciados e não consorciados. Um deles funciona na sede da associação microrregional de municípios e informou que a entidade utiliza do patrimônio e dos recursos humanos da referida associação.

Quanto à regularidade na contribuição com o rateio, 33 (trinta e três) entidades responderam que os entes “sempre” efetuam os repasses de forma regular; 8 (oito) consórcios informaram que “quase sempre” e 2 (dois) responderam que “às vezes” há regularidade. As duas entidades que indicaram a opção “nunca” são aquelas que informaram não possuir contrato de rateio.

Gráfico 5– Regularidade na contribuição do contrato de rateio

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Conforme exposto na seção do trabalho que tratou da gestão orçamentário-financeira da entidade (seção 3.6), o ente consorciado que não reservar em seu orçamento dotações suficientes para honrar as despesas consignadas no instrumento de rateio pode incorrer em improbidade administrativa. Do mesmo modo, a legislação previa que, havendo situação em que o ente não possa arcar com as despesas, deve informar previamente ao consórcio, inclusive indicando as medidas que tomou para regularizar a situação. Desse modo, mesmo com a indicação de adesão regular ao contrato de rateio por 73% das entidades, aqueles que informaram não haver regularidade constante – cerca de 23%⁶⁵ - devem atentar-se às penalidades que a legislação impõe. Ademais, a ausência de contribuições regulares prejudica o planejamento e a execução das atividades pelo consórcio.

Nota-se que mesmo tendo sido o legislador atento ao criar mecanismos de incentivo à regularidade no rateio ainda há casos de irregularidade. Nesse caso, não parece tratar-se de falha na legislação ou de dificuldades quanto aos requisitos do instrumento, mas sim de ausência de comprometimento e vontade política ou mesmo de descrédito quanto à importância do consórcio e da necessidade de garantia de recursos para o custeio de suas atividades.

Maior fiscalização pelos órgãos de controle e atuação mais rígida da Assembleia Geral dos consórcios nos casos em que houver atrasos ou irregularidade nos repasses são elementos que ajudariam a reduzir a inadimplência no rateio. É importante ressaltar que os órgãos de controle foram, ao longo dos anos, desenvolvendo um olhar mais acurado sobre o consorciamento público. Muitos procedimentos e metodologias de controle das Cortes de

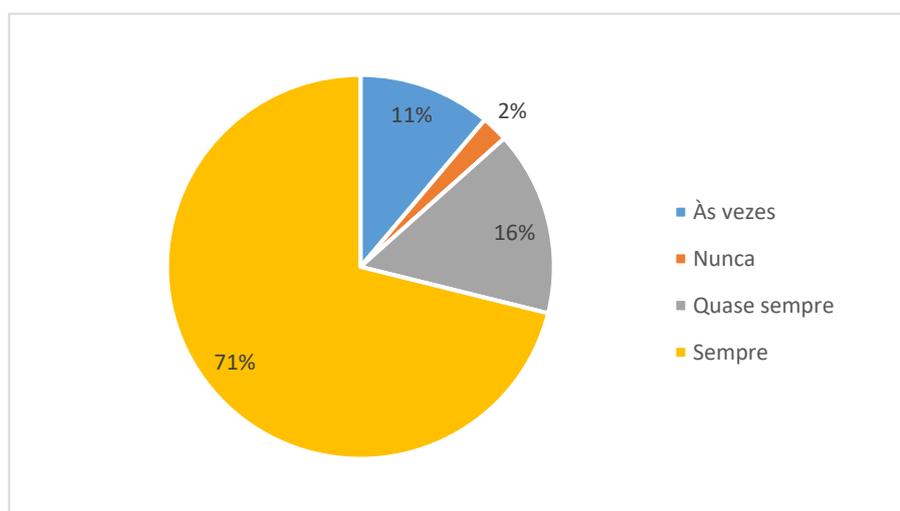
⁶⁵ Nesse cálculo foram excluídos os consórcios que informaram não utilizar o contrato de rateio.

Contas eram aplicáveis somente aos entes federados, e foram, aos poucos, ajustados para o controle das contas dos consórcios.

Além da regularidade nas contribuições do rateio das despesas do consórcio, também buscou-se avaliar o equilíbrio da divisão de despesas entre os entes federados, de modo que nenhum dos consorciados assumia montante de recursos desproporcional aos demais. A legislação é omissa quanto a requisitos ou outros aspectos na divisão do rateio. De maneira geral, as cotas de contribuição são fixadas com base em aspectos diversos e variáveis, que devem observar princípios de transparência, objetividade e equidade. Os critérios poderão ser definidos, por exemplo, com base na participação ou fruição de cada ente consorciado na atividade, na população beneficiária, nas condições da prestação de serviços, na média de recursos arrecadados via Fundo de Participação dos Municípios – FPM, entre outros (FUNASA, 2017).

De modo geral, os respondentes apontaram que há um equilíbrio no rateio entre os consorciados. Apenas 5 (cinco) entidades informaram que “às vezes” há equilíbrio e uma informou que “nunca” há equilíbrio na repartição das despesas via contrato de rateio, sendo que esta última informou que não é utilizado o instrumento na entidade. Os percentuais podem ser observados pelo gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Percepção sobre o equilíbrio no rateio dos custos dos consórcios



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 a março de 2021.

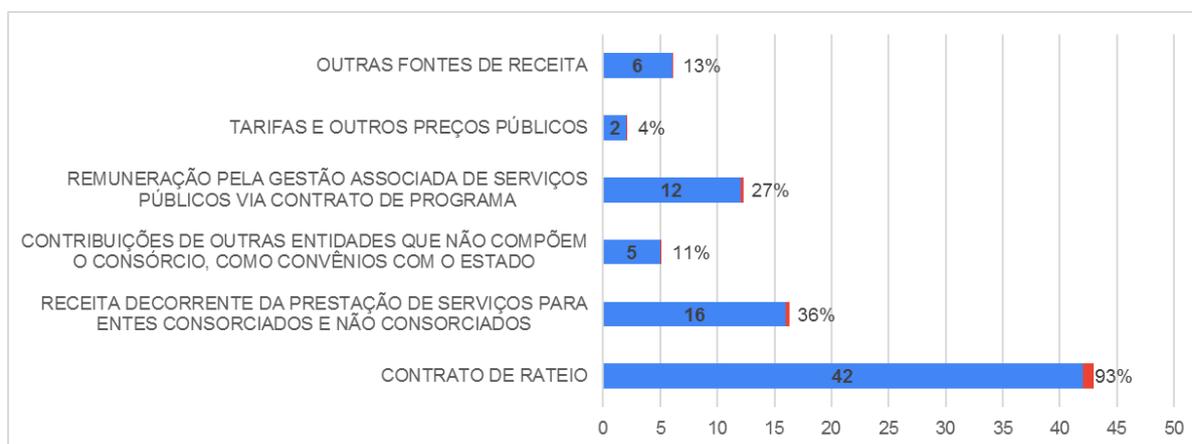
O equilíbrio na repartição das despesas é fundamental para que não haja sobrecarga a alguns dos consorciados em favorecimento a outros. Os critérios de rateio devem ser estabelecidos com base em dados técnicos e revisados constantemente. O desequilíbrio pode

ensejar, inclusive, a saída de algum ente que identifique ausência de equidade nas transferências realizadas, comprometendo o funcionamento da entidade.

Para além das transferências realizadas pelos entes consorciados via contrato de rateio, o consórcio possui outras fontes de arrecadação, tais como a receita decorrente da prestação de serviços, tarifas e outros preços públicos e a celebração de convênios junto às demais esferas de governo.

As análises dos dados do questionário apontam que nem sempre os meios alternativos são utilizados pelas entidades. Dos 45 (quarenta e cinco) respondentes, 8 (oito) informaram que o contrato de rateio é a única fonte de receita. A fonte alternativa de arrecadação mais indicada foi aquela decorrente da prestação de serviços para entes consorciados e não consorciados, indicada por 16 (dezesesseis) consórcios. Apenas duas entidades, atuantes na área de saneamento básico, informaram que recebem receitas decorrentes de tarifas ou preço público. A leitura do gráfico a seguir permite observar a incidência de cada fonte de receita na amostra de consórcios respondentes:

Gráfico 7– Fontes de receita dos consórcios



Fonte: Pesquisa Direta – Dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 a março de 2021 (adaptado do Google Formulários).

Em alguns casos, não há uma concepção clara pelos gestores de que o consórcio pode prestar serviços não apenas aos seus associados, mas a qualquer ente federativo, o que lhes permitiria aumentar o potencial de arrecadação. Ademais, observa-se ainda pouca adesão dos consórcios na captação de recursos estaduais ou federais, seja por desconhecimento ou mesmo pela ausência desta previsão em editais ou chamamentos, que acabam sendo omissos quanto à viabilidade de adesão por consórcios.

É importante esclarecer a distinção trazida pela questão em análise quanto às fontes de receita denominadas “remuneração pela gestão associada de serviços públicos via contrato de programa” e “receita decorrente da prestação de serviços para entes consorciados e não consorciados”. Conforme explica Carvalho Filho (2013), não se faz necessária a celebração de contrato de programa quando “[...] as partes estiverem interessadas na gestão conjunta de outras atividades que não a prestação conjunta de serviços públicos ou que gerem a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 40). Nesse sentido, o Decreto nº 6.017/2007, em seu art. art. 2º, inciso XIV, traz uma definição restritiva de serviço público, referindo-se somente àquela “atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa” (BRASIL, 2007). Assim, a contratação de consórcio público por ente consorciado ou não consorciado para a recuperação de uma rodovia, por exemplo, poderia ser realizada via contrato de prestação de serviços, dispensando os requisitos do contrato de programa. Dessa forma, nem toda a remuneração por atividades executadas pelo consórcio se dá via contrato de programa, podendo ser regulada por contrato de prestação de serviços.

Reforçando este entendimento, Cleber Demetrio Oliveira da Silva salienta:

Assim, percebe-se que a instituição do contrato de programa pelo legislador estava diretamente relacionada à sua preocupação em disciplinar e assegurar a correta cobrança, pelo consórcio, da respectiva taxa ou preço público pelo serviço fornecido ou usufruído de forma individualizada pelo usuário. Por esta razão, não considerou os serviços públicos gratuitos na definição de serviço público para o regime consorcial. Dessa forma, pode-se concluir que o serviço público gratuito ao usuário não necessita de contrato de programa (OLIVEIRA DA SILVA, 2018, p. 110).

Por fim, o bloco de questões que tratam da gestão orçamentário-financeira levantou aquelas entidades que possuem orçamento próprio. Conforme definição do artigo 2º da Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - que estabelece normas da consolidação das contas das entidades – o orçamento do consórcio público é um “instrumento não legislativo elaborado pelo próprio consórcio público que dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução dos fins da entidade” (BRASIL, 2016).

Dentre os respondentes, 4 (quatro) entidades informaram que não possuem orçamento próprio. Conforme previsto no art. 9º da Lei nº 11.107/2005, a execução das receitas e despesas do consórcio deve obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Nesses casos, nota-se, então, descumprimento às regras impostas pela STN quanto à consolidação das contas, o que compromete a transparência das despesas e receitas e a prestação de contas pela entidade. Em todo caso, a legislação que trata de consórcios não é clara quanto à exigência de orçamento próprio pela entidade e não traz dispositivo específico sobre o tema,

o que leva a crer que a ausência deste instrumento também pode ser explicada pelo desconhecimento desta exigência por parte dos gestores.

4.4.3 Avaliação sob a perspectiva da gestão de pessoas dos consórcios

No bloco “gestão de pessoas no consórcio público”, composto de duas perguntas, foram levantadas informações sobre o vínculo dos profissionais que atuam na entidade e o regime de trabalho dos servidores concursados.

Conforme discutido na seção 3.7 deste trabalho, que tratou da gestão de pessoas no consórcio, deve-se observar as normas de direito público no que concerne à admissão de pessoal, sejam naquelas entidades com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Assim, faz-se necessária aprovação prévia em concurso para investidura em emprego público no consórcio, nos termos do inciso II, do art. 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dentre os 45 (quarenta e cinco) respondentes, apenas 10 (dez) informaram que possuem servidores contratados via concurso público do próprio consórcio. Trata-se de percentual baixo e que evidencia que grande parte das entidades não cumprem o requisito de admissão de pessoal disposto no Texto Constitucional⁶⁶.

A realização de concurso público pressupõe a instituição de uma carreira própria de profissionais do consórcio, garantindo maior estabilidade à entidade e à manutenção de suas atividades. Há ainda uma redução da interferência política nos quadros de pessoal do consórcio, que muitas vezes são preenchidos por indicação, sem a adoção de critérios técnicos ou meritocráticos.

No entanto, o concurso público nem sempre se mostra como a opção mais viável para todos os consórcios públicos, por razões diversas. Primeiramente, deve-se considerar que a realização de concurso público requer o planejamento de longo prazo para dimensionamento da mão de obra. Muitos consórcios não avançam em ações efetivas e acabam sendo extintos ou se limitando a uma atuação aquém daquela prevista no protocolo de intenções. Desse modo, as atividades da entidade são executadas por uma equipe enxuta, o que nem sempre justifica a realização de concurso público. Alguns consórcios são instituídos para uma finalidade específica e temporária, que uma vez alcançada enseja a extinção da entidade. Assim, também

⁶⁶ Dos 10 (dez) consórcios que informaram possuir servidores de concurso realizado pela própria entidade, 8 (oito) são atuantes na área de saúde. Os consórcios de saúde, de maneira geral, foram instituídos há mais tempo, já se encontram estruturados, com atuação consolidada e possuem fontes de recursos garantidas, o que lhes dá maior sustentabilidade para a realização de concurso público.

neste caso a estruturação de carreira, via concurso, pode não ser a solução mais adequada. Ademais, a realização do certame demanda recursos financeiros e a adoção do regime celetista enseja encargos trabalhistas que podem onerar os entes federados quando da dissolução da entidade.

A despeito da legislação indicar a contratação via concurso público, os consórcios públicos, tal qual outras entidades públicas – nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 – também podem prever no contrato de consórcio o provimento de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. De maneira geral, esses cargos são utilizados para a composição de estrutura orgânica da entidade, sobretudo para as posições de gestão, tal qual o superintendente ou secretário executivo. Cerca de 70% dos entrevistados – 32 (trinta e duas) entidades – responderam que possuem servidores de recrutamento amplo em seus quadros.

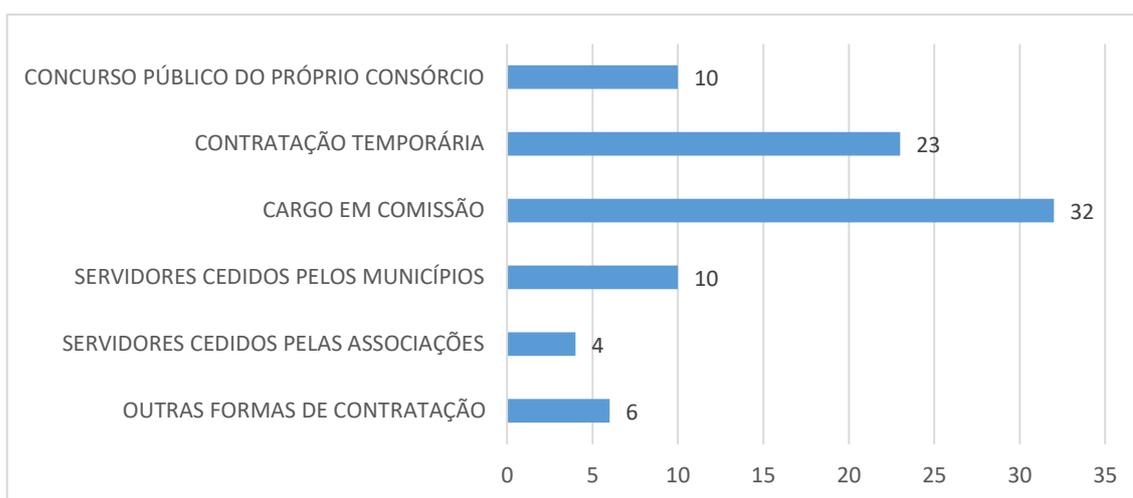
Os consórcios públicos também podem realizar contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme hipótese prevista no inciso IX, da CF/88. Os requisitos para realizar essa contratação constam inclusive como cláusula obrigatória do protocolo de intenções, conforme inciso X, do artigo 5º, do Decreto nº 6.017/2007. Cerca de 50% dos consórcios respondentes – 23 (vinte e três) entidades – informaram que possuem em seus quadros servidores contratados de forma temporária. Muitos dos consórcios optam por esta modalidade de contratação em um primeiro momento até que sejam definidas com maior clareza as atividades a serem executadas e dimensionada a força de trabalho necessária, para a posterior realização de concurso público. No entanto, o que se nota na prática, inclusive na amostra em estudo, é que mesmo consórcios com cerca de uma década de funcionamento ainda trabalham com servidores temporários e não possuem corpo técnico formado por servidores concursados vinculados à própria entidade.

A legislação de consórcios públicos permite também a cessão de servidores pelos entes consorciados ou pelos entes conveniados com a entidade, conforme dispõe o art. 23 do Decreto nº 6.017/2007. Do total de respondentes, 10 (dez) consórcios informaram que possuem em seus quadros servidores cedidos pelas prefeituras municipais consorciadas.

Outra situação comum no Estado de Minas Gerais é a utilização de mão de obra das associações microrregionais de municípios, sobretudo naqueles casos em que os municípios integrantes de determinada associação optam pela instituição de um consórcio com configuração similar à entidade. Foram identificados 4 (quatro) consórcios na pesquisa que informaram possuir em seus quadros servidores de associação de municípios, sendo que 3 (três) desses também utilizam patrimônio cedido e funcionam no mesmo espaço da associação.

O Gráfico 8, apresentado a seguir, permite observar como são formadas as equipes de trabalho dos consórcios respondentes. Deve-se ressaltar que a maior parte das entidades indicou mais de uma forma de provimento dos cargos ou composição de equipes.

Gráfico 8 – Vínculo dos profissionais que atuam no consórcio público



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

O questionário também avaliou o regime de trabalho adotado pelos 10 (dez) consórcios que informaram possuir em seus quadros profissionais pertencentes à carreira de concurso público realizado pelo próprio consórcio. Todos informaram que o regime adotado é o celetista, estando, portanto, em consonância com o §2º, do art. 6º da Lei nº 11.107/2005, que determina a aplicação das normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nas relações de trabalho dos consórcios.

Ressalta-se que, conforme exposto na seção 3.7, até a edição da Lei nº 13.822/2019 a legislação era taxativa quanto à aplicação das normas da CLT somente aos consórcios com personalidade jurídica de direito privado, sendo omissa quanto aos de direito público. No entanto, já havia entendimentos jurisprudenciais no sentido de se aplicar o regime celetista a todos os consórcios, sobretudo em razão da possibilidade de extinção da entidade. Desse modo, foram poucos os que optaram pelo regime estatutário quando da realização de concursos públicos.

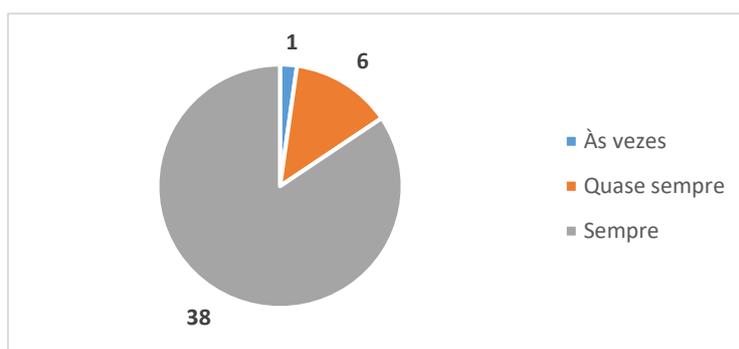
4.4.4 Das atividades desenvolvidas pelos consórcios e a efetividade da gestão associada

Um bloco composto por 7 (sete) questões, denominado “atividades desenvolvidas pelo consórcio”, buscou avaliar o grau de adesão dos entes consorciados e não consorciados aos

serviços dos consórcios, bem como o uso do contrato de programa e das compras compartilhadas pelas entidades.

A primeira questão avaliou a frequência da utilização dos serviços do consórcio pelos entes consorciados. Das 45 (quarenta e cinco) entidades respondentes, 38 (trinta e oito) informaram que os municípios associados “sempre” utilizam serviços do consórcio e 6 (seis) informaram que “quase sempre” utilizam. Nenhum dos respondentes informou que “raramente” ou “nunca” há demanda de serviços da entidade pelos Municípios que a integram. Tais dados demonstram que há, na amostra em análise, uma atuação efetiva dos consórcios na gestão associada de algum tipo de serviço público, já que os Municípios têm lançado mão dessa ferramenta de gestão interfederativa.

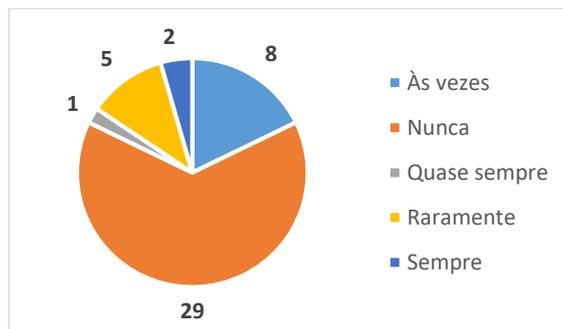
Gráfico 9 – Com que frequência os municípios consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Na sequência, foi avaliado com que frequência os Municípios não consorciados utilizam os serviços do consórcio. Os resultados foram consideravelmente distintos da questão anterior, como já se esperava. Cerca de 65% dos respondentes informaram que os municípios não consorciados “nunca” utilizam os serviços do consórcio. Duas entidades informaram a opção “sempre” e 8 (oito) informaram que “às vezes” prestam algum tipo de serviço aos entes não associados.

Gráfico 10 – Com que frequência os Municípios não consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

O desconhecimento por parte dos entes federados e do próprio consórcio de que a legislação permite que entes não consorciados também contratem os serviços de um consórcio público contribui para a baixa adesão externa. A Lei nº11.107/2005, ao tratar do contrato de programa, é clara ao dispor que serão reguladas por este contrato as relações que um ente federado constituir junto a um consórcio no âmbito da gestão associada de serviços públicos, sem limitar a contratualização aos consorciados. No entanto, frisa-se que a dispensa de licitação somente caberá na relação com entes consorciados.

Conforme discutido na seção 3.5, que trata dos instrumentos do consórcio, nem todos os serviços prestados pela entidade se efetivam via contrato de programa. É comum que a gestão associada se dê mediante a celebração de contrato de prestação de serviços, sobretudo quando não se trata de atividade que possa ser remunerada mediante tarifa ou preço público. Do total de respondentes do questionário, 24 (vinte e quatro) informaram que a entidade possui algum contrato de prestação de serviços vigente, sendo que em muitos casos foram relatados mais de um contrato vigente para finalidades distintas, o que pressupõe uma atuação efetivamente “multifinalitária”⁶⁷ destas entidades.

No quadro a seguir foram compilados os objetos que compõem os contratos de prestação de serviços indicados pelos respondentes. O variado número de atividades prestadas pelos consórcios da amostra demonstra o quão amplo é o campo de atuação compartilhada na prestação de serviços públicos.

⁶⁷ Conforme informada anteriormente, o termo multifinilitário é utilizado para aqueles consórcios públicos cujo contrato de consórcio prevê a atuação em mais de um tipo de atividade.

Quadro 1 – Objetos dos contratos de prestação de serviços indicados pelos consórcios

ITEM	TIPO DE SERVIÇO
1	SERVIÇOS DE SAÚDE (EXAMES, CONSULTAS, PEQUENAS CIRURGIAS)
2	GERENCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA
3	DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS
4	COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS HOSPITALARES
5	ILUMINAÇÃO PÚBLICA
6	SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA
7	CASTRACÃO DE ANIMAIS
8	LICENCIAMENTO AMBIENTAL
9	INSPEÇÃO SANITÁRIA
10	CURSOS EM DIVERSAS ÁREAS
11	ENGENHARIA E PROJETOS
12	ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE
13	CERTIFICAÇÃO DE AGROINDÚSTRIAS
14	ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
15	MANUTENÇÃO DE BASES DE DADOS E FORNECIMENTO DE INTERNET
16	SERVIÇOS DE LIMPEZA
17	ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL
18	DESTINAÇÃO DE PNEUMÁTICOS E ÓLEO USADO

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

A legislação de consórcios estabelece que nos casos em que houver a gestão associada em que se tenha prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens necessários a esta prestação, deverá ser celebrado contrato de programa. Conforme já discutido anteriormente, o Decreto nº 6.017/2007 traz uma conceituação mais restritiva de serviços públicos, como sendo “aquela atividade ou comodidade fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerada por meio de taxa ou serviço público” (BRASIL, 2007).

Desse modo, o questionário avaliou quais os consórcios que possuem contrato de programa. Dentre os respondentes, 23 (vinte e três) informaram que possuem o instrumento vigente para a gestão associada de suas atividades. Os principais objetos destes contratos são os seguintes:

Quadro 2 – Objetos dos contratos de programa indicados pelos consórcios

ITEM	TIPO DE SERVIÇO
1	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE (EXAMES, CONSULTAS, PEQUENAS CIRURGIAS)
2	GERENCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA
3	COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS HOSPITALARES
4	TRANSPORTE COLETIVO SANITÁRIO
5	SISTEMA ESTADUAL DE TRANSPORTE EM SAÚDE
6	DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS
7	SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL
8	ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

É importante observar que 7 (sete) consórcios informaram o mesmo objeto para o contrato de prestação de serviços e contrato de programa, embora conste no questionário uma definição para diferenciar os dois instrumentos. O contrato de programa é uma inovação da lei de consórcios e a sua definição conceitual, requisitos obrigatórios e aplicabilidade ainda são objeto de dúvidas entre os gestores públicos – o que não apenas reduz a sua utilização, como também enseja na sua aplicação em situações em que não se faz necessário. É possível que os casos de duplicidade identificados na pesquisa sejam oriundos desta dificuldade de compreensão e emprego do instrumento.

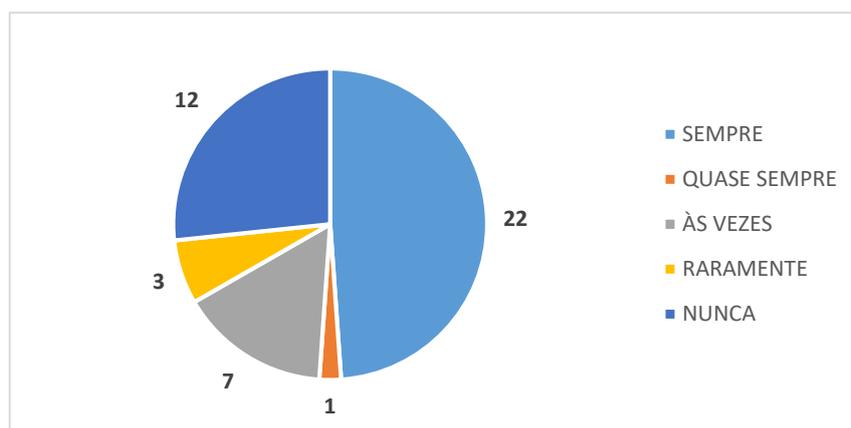
Nota-se ainda que muitos dos objetos identificados pelos respondentes no Quadro 2 dispensam a execução via contrato de programa por não se encaixarem no conceito de serviço público trazido pelo Decreto nº 6.017/2007. Trata-se de instrumento que demanda uma série de requisitos obrigatórios – incluindo direitos e deveres dos usuários e critérios e indicadores para mensurar a qualidade dos serviços – que nem sempre são aplicáveis a todos os tipos de atividades prestadas pelos consórcios.

Por fim, o questionário abordou a adoção do mecanismo de compras compartilhadas. A possibilidade de realização de procedimentos licitatórios para atender a demandas comuns de entes consorciados é uma das vantagens atreladas à figura dos consórcios públicos. Trata-se inclusive de orientação consagrada na nova lei de licitações e contratos – Lei nº14.133/2021 – que prevê, nos termos do art. 181, a instituição de centrais de compras para aquisições de maior escala que, no caso dos municípios com população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, deverão ser realizadas preferencialmente via consórcios públicos (BRASIL, 2021).

Os dados coletados na pesquisa constantes do gráfico a seguir indicam que cerca de 50% das entidades respondentes sempre realizam compras compartilhadas para atender aos consorciados. Cerca de 25% dos entrevistados informaram que nunca realizam esse tipo de procedimento. Apesar do resultado demonstrar adesão considerável à solução, ainda são pouco

difundidos os ganhos de escala permitidos pela realização de licitações conjuntas. Muitos municípios ainda optam pela realização de aquisições de forma individual mesmo estando associados a consórcios cuja finalidade permitiria essa mesma compra de forma integrada.

Gráfico 11– Com que frequência o consórcio realiza procedimento licitatório para atender aos municípios consorciados por meio de compras compartilhadas?



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Em estudo sobre a realização de compras compartilhadas de medicamentos, Rocha e Wittmann (2017) discorrem sobre os ganhos com a realização da licitação via consórcio. Dentre as vantagens, os autores destacam, inclusive com dados comparativos, os ganhos de preço em razão da escala⁶⁸ – o que atrai grandes empresas e melhores ofertas –, a formação de equipes especializadas e a otimização de recursos humanos, já que muitos entes não têm estrutura e profissionais com expertise para realizar determinadas compras ou mesmo constituir comissões de licitação e ainda a economia nos custos de publicação do certame, que passa a ser dividido entre os consorciados interessados (ROCHA; WITTMANN, 2017, p. 11-12).

Cristiana Fortini e Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira (2008, p. 237) alertam sobre a utilização dos consórcios públicos limitada à realização de licitações compartilhadas para seus entes consorciados. As autoras apontam que não parece razoável compreender que essa estratégia estaria alinhada à finalidade prevista no texto legal para estas entidades, representando, neste caso, tão somente hipótese em que o ente consorciado escapa de certas regras da licitação para que sejam aplicadas regras benéficas referentes aos consórcios. Tem-se

⁶⁸ Nos 11 (onze) medicamentos analisados no referido estudo, a compra via consórcio apresentou uma economia variável entre 30 e 67% no preço unitário, quando comparado a preços praticados nas contratações realizadas por municípios.

aí um desafio de se otimizar a utilização das ferramentas previstas, que trazem benefícios aos consorciados, mas sem que sua finalidade seja desviada da utilidade basilar, qual seja, a gestão associada de serviços públicos (FORTINI; PEREIRA, 2008).

4.5 Análise dos fatores que limitam a atuação dos consórcios

No último bloco, composto por 5 (cinco) questões, buscou-se avaliar a percepção dos respondentes sobre aspectos que podem limitar o êxito do consórcio público como ferramenta eficaz na gestão associada de políticas públicas.

Primeiramente, foram pré-definidos 6 (seis) aspectos⁶⁹ que podem interferir no bom desempenho dos consórcios, cabendo aos respondentes apontar os 2 (dois) de maior impacto segundo a sua percepção e experiência prática na entidade.

O primeiro fator considerado como limitador da atuação foi a “indisponibilidade de recursos financeiros”. Cerca de 67% dos respondentes – 30 consórcios – apontaram que a indisponibilidade orçamentário-financeira compromete o alcance de resultados mais efetivos na gestão associada de serviços públicos. Apesar da legislação prever mecanismos para garantir que sejam consignadas dotações orçamentárias suficientes no orçamento de cada ente consorciado para arcar com os compromissos pactuados no âmbito do contrato de rateio, não se tem garantia de que haverá recursos financeiros suficientes durante o exercício para cumprir com todos os repasses. Assim, é importante que as atividades consorciadas sejam tidas como prioritárias pelos associados para evitar que, diante de restrições financeiras, os repasses sejam reduzidos. Ademais, os consórcios devem investir em fontes alternativas de receita previstas na legislação, como a prestação de serviços a entes não consorciados e a captação de recursos federais ou estaduais. Nesse último caso, uma alternativa para fortalecer o modelo seria a garantia, via legislação, de obrigatoriedade da inclusão dos consórcios públicos como entidades aptas a captar recursos nos chamamentos e editais de transferência voluntárias destinados aos municípios publicados pelo Governo Federal ou pelos governos estaduais⁷⁰. Ainda hoje é

⁶⁹ Os 6 (seis) aspectos pré-definidos no questionário foram os seguintes:

1. Indisponibilidade de recursos financeiros;
2. Desconhecimento das vantagens dos consórcios públicos pelos gestores públicos;
3. Baixo engajamento do executivo municipal (prefeitos);
4. Corpo técnico insuficiente;
5. Desconhecimento ou complexidade da legislação que trata de consórcios públicos;
6. A gestão do consórcio público é muito complexa

⁷⁰ O artigo 37 do Decreto nº 6017/2007 dispõe que “os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estado, Distrito Federal e municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos” (BRASIL, 2007). No entanto, apesar do incentivo dado pela referida cláusula, nem sempre os consórcios públicos figuram como entidades aptas à captação de recursos nos editais e chamamentos publicados.

possível observar programas estaduais ou federais que não contemplam os consórcios públicos como entidades habilitadas a captar recursos, limitando os beneficiários às municipalidades⁷¹.

O “desconhecimento das vantagens dos consórcios públicos” foi o segundo fator apontado como limitador do arranjo, indicado por 26 (vinte e seis) dentre os 45 (quarenta e cinco) consórcios da amostra. A despeito da legislação ter sido editada há mais de 15 (quinze) anos, são poucas as entidades que lançam mão das prerrogativas e das potencialidades do modelo de consórcios públicos. Muitos entes ainda optam por realizar procedimentos licitatórios de forma individual mesmo quando consorciados em entidade apta a realizar a mesma compra de forma compartilhada. São poucos os consórcios que utilizam os limites em dobro para dispensa de licitação previstos no §2º, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Os ganhos de escala e de eficiência viabilizados pela atuação consorciada e as prerrogativas ao modelo da legislação ainda são pouco difundidos e pouco aplicados, o que reduz o interesse pelo arranjo e a sua eficácia.

O terceiro fator considerado foi o “baixo engajamento do executivo municipal”. De maneira geral, a iniciativa do consorciamento surge de um problema comum entre os entes federados e da percepção de que a cooperação pode ser a solução adequada para a prestação de determinado serviço público. A formatação do consórcio em si depende da mobilização do executivo em torno da criação da entidade e da aprovação pelo Legislativo de cada ente. Assim, a vontade política dos representantes é fator fundamental para garantir a formatação de um consórcio público. O seu funcionamento também está atrelado a esse engajamento, sobretudo do Chefe do Poder Executivo. A regularidade dos repasses via contrato de rateio e o comprometimento de recursos suficientes é imprescindível para a manutenção do consórcio. Ademais, a adesão do ente federado às possibilidades de gestão associada ofertadas pelo modelo também depende de interesse por parte do Executivo municipal. Nas mudanças de gestão é imprescindível a manutenção desse interesse, sob pena de descontinuidade das atividades.

Cerca de 50% das entidades respondentes consideram que o baixo engajamento do Executivo municipal é, portanto, um dos fatores que limitam a atuação dos consórcios públicos. O dilema existente entre a cooperação e autonomia municipal, discutido na seção 2.3 deste trabalho, pode ser um dos elementos que contribuem para este resultado. A efetivação de

⁷¹ A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê, no artigo 45, que os consórcios públicos terão prioridade na obtenção de incentivos instituídos pelo Governo Federal. O artigo 18 dispõe ainda que soluções consorciadas serão priorizadas no acesso a recursos federais para elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010). Tem-se, portanto, um modelo de incentivo ao consorciamento público que poderia ser adotado em outras áreas.

arranjos de cooperação formados por entes autônomos pode resultar na acentuação de assimetrias e na preponderância de interesses de alguma das partes, o que pode reduzir os incentivos para o consorciamento. Há ainda situações causadas por ausência de alinhamento político entre gestores de uma mesma região, o que impede a formulação de consenso e o êxito dos consórcios.

A formação de um “corpo técnico insuficiente” foi o quarto fator tido como limitador da atuação do consórcio público. É importante que sejam garantidos ao consórcio profissionais com formação técnica compatível com sua área de atuação, bem como profissionais para conduzir as atividades da área meio, como assessoria jurídica, contabilidade e licitações. Conforme dados obtidos no bloco “gestão de pessoas no consórcio”, avaliados neste capítulo, são poucas as entidades que contam com equipe contratada via concurso público da própria entidade. Grande parte dos profissionais são cedidos pelos entes consorciados e associações microrregionais de municípios ou contratados via recrutamento amplo. A formação de uma equipe técnica permanente e qualificada é importante para garantir a manutenção das atividades do consórcio, reduzindo o risco de interferência política nesta composição. Ao todo, 11 (onze) entidades da amostra – cerca de 25% – apontaram que a ausência de corpo técnico adequado compromete a atuação das entidades.

Ao discutir sobre o estudo das políticas públicas no âmbito do Direito Administrativo, Maria Paula Dallari Bucci (1997) aponta que a qualidade do processo administrativo que precede a realização e que implementa a política pública é elemento essencial para se garantir o seu êxito. Assim, aspectos variados, que incluem a qualificação do corpo técnico e a vinculação profissional dos servidores públicos, são elementos indispensáveis para se obter melhores resultados. Desse modo, é indispensável que ao consórcio sejam fornecidos os meios e elementos suficientes e necessários para uma gestão associada de serviços públicos eficaz (BUCCI, 1997, p. 97).

O “desconhecimento ou complexidade da legislação” que trata dos consórcios públicos foi indicado por 9 (nove) dentre as 45 (quarenta e cinco) entidades da amostra, figurando como quinto fator limitador da atuação destas entidades, dentre os 6 (seis) pré-definidos. Conforme discutido ao longo deste trabalho, a lei de consórcios públicos introduziu nova entidade na organização administrativa brasileira com formato interfederativo, algo até então inexistente. A sua operacionalização se faz mediante instrumentos próprios, muitos deles inovadores, e cuja aplicação e operacionalização nem sempre está regulamentada de forma clara na legislação.

Por fim, a “complexidade da gestão do consórcio público” foi apontada como fator que impacta na atuação da entidade por apenas 2 (dois) dentre os respondentes. É importante

ressaltar que, de certa forma, os demais fatores limitadores indicados na pesquisa contribuem para tornar a gestão da entidade mais complexa e desafiadora, como, por exemplo, a indisponibilidade de recursos e a ausência de corpo técnico suficiente.

Tendo em vista que os 6 (seis) fatores discutidos nesta seção foram pré-definidos na pesquisa, foi inserida uma questão aberta de modo que os respondentes pudessem apontar, segundo a sua concepção, outros elementos que comprometem a atuação dos consórcios públicos. Ao todo, foram obtidas 15 (quinze) respostas para este item. No quadro a seguir, foram compilados os principais fatores indicados na amostra avaliada:

Quadro 3 - Outros fatores limitadores da atuação dos consórcios públicos apontados na pesquisa

ITEM	OUTROS FATORES LIMITADORES
1	FALTA DE APOIO E RECONHECIMENTO PELOS GOVERNOS ESTADUAIS E FEDERAL
2	INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS CONSÓRCIOS
3	AUSÊNCIA DE MANDATO DOS DIRETORES/SUPERINTENDENTES
4	APARENTE CONCORRÊNCIA COM OS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS
5	BAIXA DESTINAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Quanto ao item 1 do quadro - falta de apoio e reconhecimento pelos governos estaduais e federal - os respondentes consideram que são poucas as políticas de incentivo financeiro e apoio técnico aos consórcios públicos promovidas pelas esferas estadual e federal. Maiores investimentos em programas de fomento aos consórcios públicos permitem a estruturação destas entidades e a disseminação deste arranjo de gestão compartilhada entre os entes federados.

Os itens 2 e 3 podem ser analisados de forma conjunta. A interferência política nos consórcios é citada como fator que interfere no desempenho das atividades da entidade. Essa interferência pode ocorrer, por exemplo, no direcionamento das atividades do consórcio em prol de determinado interesse político de um grupo dominante ou na indicação de profissionais para ocupar cargos em comissão da entidade. Uma solução aventada na pesquisa é o estabelecimento de mandatos fixos ao superintendente/diretor do consórcio, tal qual ocorre no modelo das agências reguladoras, em que os seus dirigentes exercem mandatos não coincidentes com o mandato do Chefe do Executivo. Conforme destaca Maria Sylvia Di Pietro, a estabilidade outorgada aos dirigentes das agências confere maior independência do que naquelas situações em que os dirigentes ocupam cargos de confiança do Poder Executivo,

estando, no segundo caso, mais sujeitos a curvar-se a interferências, mesmo que ilícitas. A analogia ao modelo das agências reguladoras se faz ainda mais pertinente para os casos em que os consórcios atuam na regulação da prestação de determinado serviço público, comum na temática de abastecimento de água, por exemplo (DI PIETRO, 2018, p. 653).

Outro fator apontado, constante do item 4, é a suposta concorrência do consórcio público com os Municípios consorciados. As informações obtidas na pesquisa apontam que esse dilema pode se estender para além do conflito aparente entre a autonomia dos entes federados e cooperação. Em determinados casos, os próprios servidores municipais não demonstram interesse em viabilizar a realização de serviços via consórcios, uma vez que enxergam o fortalecimento da entidade como possível risco para enfraquecimento do Município e consequente perda de suas funções⁷².

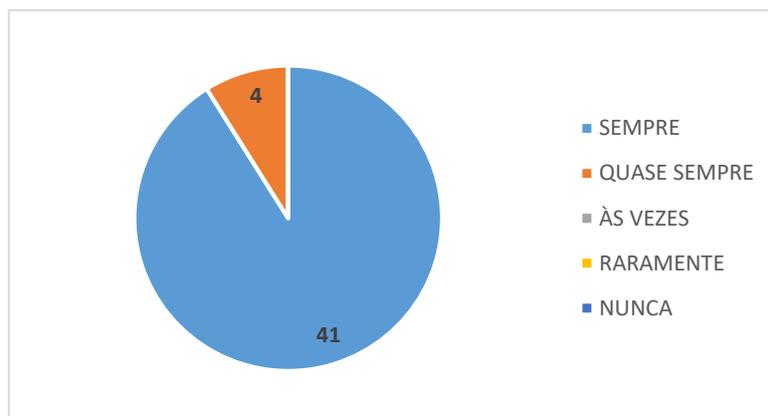
Uma maior destinação de emendas parlamentares aos consórcios também foi indicada como fator que contribuiria para melhores resultados das entidades. As emendas parlamentares são recursos importantes para financiar ações diversas, sobretudo em âmbito local, uma vez que os Municípios são os principais beneficiários destes recursos. A despeito de serem apontadas, muitas vezes, como recurso político para reforçar a imagem do parlamentar com os seus eleitores, as emendas ajudam a financiar importantes ações em diversas áreas, como saúde, educação, infraestrutura e assistência social (PIOLA; VIEIRA, 2019, p. 11).

Dados da Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias do Estado de Minas Gerais – SIGCON comprovam que as indicações de emendas parlamentares para execução direta via consórcios públicos de fato ainda são muito reduzidas. Das 5.657 (cinco mil, seiscentas e cinquenta e sete) indicações realizadas no ano de 2020, que totalizam aproximadamente R\$ 545.000.000,00 (quinhentos e quarenta e cinco milhões de reais), apenas 7 (sete) foram destinadas a consórcios públicos, totalizando aproximadamente R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em emendas, ou seja, menos de 1% do total (MINAS GERAIS, 2021).

Outro ponto abordado pelo questionário refere-se à percepção dos respondentes acerca da eficácia do modelo de consórcios na gestão associada de serviços públicos. Os resultados apontam que a amostra em análise considera o modelo eficaz:

⁷² O receio dos servidores municipais em perder espaço e terem suas funções transferidas para o consórcio público foi apontado como fator limitador do modelo por um dos respondentes da pesquisa.

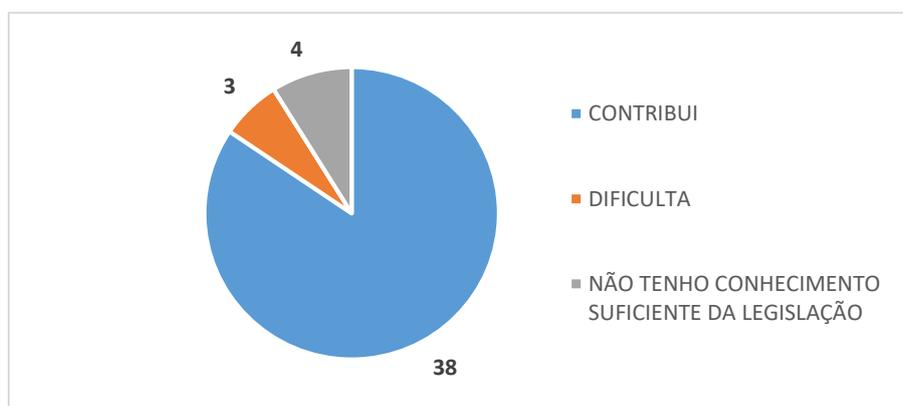
Gráfico 12 – Percepção dos respondentes sobre a eficácia do modelo de consórcios públicos



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

Por fim, o último ponto abordado pelo questionário avalia se a construção da legislação de consórcios dificulta ou contribui para o alcance de resultados pela entidade. Cerca de 85% dos respondentes da amostra coletada entendem que as normas que dispõem sobre os consórcios públicos contribuem para a eficácia do modelo, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 13 – Percepção dos respondentes sobre a legislação de consórcios públicos



Fonte: elaborado pelo autor, com dados dos questionários respondidos entre junho de 2020 e março de 2021.

No decorrer do trabalho foram estudados diversos aspectos sobre o modelo de consórcios públicos brasileiros à luz da legislação e das discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Foram identificadas questões controversas, como o posicionamento dos consórcios com personalidade jurídica de direito privado na ordem administrativa, a efetividade do contrato de programa, a ausência de mecanismos para garantir maior aderência dos gestores ao modelo. Apesar de lacunas identificadas na legislação, a

avaliação dos dados coletados por meio do questionário aplicado demonstra que, de maneira geral, na percepção dos respondentes, há uma série de fatores – que fogem à letra da lei – que interferem na eficácia do modelo, conforme será discutido no capítulo conclusivo a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação entre os entes federados constitui uma das bases sob as quais se constituiu o federalismo brasileiro, consolidando-se cada vez mais como elemento indispensável para a atuação da Administração. Ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas surgiram no sentido de alavancar o regime cooperativo; no entanto, sem o dimensionamento expresso no pacto federativo que fosse capaz de produzir soluções com maior estabilidade.

A figura do consórcio público, efetivamente positivada no ordenamento brasileiro no ano de 2005, por meio da Lei nº 11.107 - apesar de previsão constitucional anterior - surge como forma de institucionalizar a atuação coordenada entre os entes federados. A personificação permite o surgimento de entidades investidas, formalmente e de modo permanente, da gestão associada de serviços públicos.

É inegável que o consorciamento público propicia uma série de ganhos aos entes federados, permitindo maiores padrões de eficiência na prestação de serviços públicos nas mais diversas áreas, por meio do compartilhamento de custos, equipe técnica, ganhos de escala nas contratações, bem como do tratamento conjunto de temas que ultrapassam o interesse local e os limites territoriais dos Municípios. Trata-se de figura já consolidada na Administração Pública brasileira, que tem logrado êxito e alcançado resultados em diversas áreas. Seu *modus operandi* vem, ao longo dos 13 anos desde a vigência da Lei 11.107/2005, sendo construído na prática, por meio da interpretação de lacunas deixadas pela legislação, que não apenas inseriu nova entidade na organização administrativa brasileira, como criou instrumentos até então desconhecidos, como o contrato de rateio e o contrato de programa.

Com o maior número de Municípios do País e grande parte deles com população bastante reduzida, Minas Gerais consolidou-se ao longo dos anos como um dos Estados com maiores iniciativas de cooperação intergovernamental. Mesmo antes do advento do modelo de consórcios públicos, já eram diversas as ações de cooperação entre municípios voltadas para a gestão associada de serviços públicos, sobretudo na área da saúde. Não por acaso, o Estado hoje reúne cerca de 25% dos consórcios públicos do País, com mais de 98% das cidades integrando alguma dessas entidades.

Desse modo, a análise de cenário de consorciamento em Minas e a aplicação do questionário permitiram reunir dados e consolidar informações importantes na análise da eficácia do modelo de consórcios públicos, fornecendo subsídios para avaliar quais elementos, atinentes à legislação ou não, interferem nos resultados dessa ferramenta.

O conceito de eficácia no campo da administração está ligado à capacidade de produzir resultados ou de se alcançar os objetivos que foram propostos. Desse modo, as discussões trazidas neste trabalho foram construídas no sentido de se avaliar a capacidade da legislação brasileira que dispõe sobre consórcios públicos de instituir um arranjo cooperativo que fosse capaz de avançar em resultados efetivos de cooperação entre os entes federados. No entanto, a análise do arcabouço legal de maneira isolada acaba não trazendo à tona diversos outros aspectos que interferem no êxito do modelo, como aqueles relacionados ao pacto federativo brasileiro ou à vontade política dos responsáveis pela formatação e gestão do consórcio.

Primeiramente, é importante observar que o pacto federativo brasileiro foi construído sob os moldes de uma federação trina, considerando os limites de atuação da União, Estados e Municípios. A institucionalização dos consórcios públicos, sob a perspectiva de atuação de caráter regional, esbarra, portanto, nos limites da autonomia dos entes, razão pela qual doutrinadores chegam inclusive a questionar a constitucionalidade de sua inserção no âmbito da administração indireta de todos os consorciados. Aspectos variados, como o receio da perda de autonomia ou de protagonismo fazem com que nem sempre se vislumbre um engajamento do executivo municipal na construção de soluções compartilhadas. A ausência de vontade política acaba refletindo na eficácia do arranjo, como, por exemplo, na resistência na transferência de serviços à gestão consorciada ou na limitação de repasses via contrato de rateio aos consórcios. As informações obtidas pelo questionário incorporam elemento adicional a esse dilema, qual seja, a resistências das equipes dos entes federados, que temem a transferência de suas atividades para os consórcios públicos e o esvaziamento de suas funções.

Outro desafio consiste no posicionamento dessa nova entidade na ordem administrativa brasileira, sobretudo para aqueles consórcios com personalidade jurídica de direito privado, para os quais o legislador foi impreciso. Trata-se de exercício importante, uma vez que a integração do consórcio público a determinado tipo de classificação dentre as entidades previstas na organização administrativa permite compreender com maior clareza o regime jurídico aplicável.

De maneira não distinta a de grande parte da doutrina, não se vislumbra alternativa mais adequada senão o enquadramento dos consórcios públicos, sejam eles constituídos como pessoa jurídica de direito público ou privado, como entidades integrantes da administração indireta, sendo os primeiros espécies do gênero autarquias. Quanto aos consórcios com personalidade jurídica de direito privado, o que se demonstra mais correto seria figurarem ao lado das fundações públicas e das estatais, como entidades de direito privado que compõem a administração indireta.

Outrossim, considera-se que, diante da omissão legislativa e da ausência de pontos positivos claros que justifiquem a sua instituição em detrimento dos consórcios públicos de direito público, não se entende viável e aconselhável a formatação dos consórcios como pessoas jurídicas de direito privado, mesmo havendo previsão legal para tal. Seguindo a tônica das discussões trazidas neste trabalho, não há sentido prático a previsão destes dois tipos de consórcio. Uma vez que aos consórcios com personalidade jurídica de direito privado são aplicáveis as normas de direito público no que se refere à licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e prestação de contas, não se vislumbra qualquer vantagem concreta na sua constituição, sobretudo porque não lhes é garantida a extensão das prerrogativas atribuídas à fazenda pública, como a imunidade tributária e prazos processuais em dobro, por exemplo.

Os dados coletados pela pesquisa comprovam, inclusive, o argumento de que a opção de pela personalidade jurídica de direito privado não tem grande aplicabilidade prática, já que maioria expressiva das entidades levantadas em Minas Gerais adota a personalidade jurídica de direito público.

Grande maioria dos consórcios públicos são constituídos como autarquias, o que pressupõe a garantia de capacidade de autoadministração das competências que lhes forem atribuídas. Os dados analisados apontaram que são muitas as entidades que funcionam com espaços e patrimônio cedidos por prefeituras ou associações microrregionais. Não se trata de fator problemático em si uma vez que a própria legislação permite a cessão de bens e pessoas ao consórcio por entes consorciados. No entanto, a ausência de sede e bens próprios pode representar indício de que não são estão sendo providos meios suficientes para que a entidade possa consolidar atuação mais efetiva, além de colocar o seu funcionamento à mercê da retirada de algum ente que tenha sido responsável pela cessão.

Quanto à gestão financeiro-orçamentária, merece destaque a figura do contrato de rateio. Por meio deste instrumento são efetivados os repasses de recursos necessários ao funcionamento do consórcio, o que torna rara a identificação de uma entidade que não tenha esse contrato vigente. A legislação trouxe os requisitos necessários para a celebração do instrumento, o qual não costuma ser objeto de questionamentos e dúvidas pelos gestores. A regularidade nos repasses é indispensável para a manutenção e estabilidade das atividades dos consórcios e a lei tratou de estabelecer punição ao gestor que celebrar o instrumento sem dotação suficiente para honrar com os repasses pré-estabelecidos, o qual poderá incorrer em improbidade administrativa. No entanto, ainda não se vislumbra uma fiscalização muito atuante dos órgãos de controle sobre esta regularidade.

No que tange à gestão de pessoas, são poucos os consórcios que funcionam com equipe composta por profissionais oriundos de concurso público realizado pela própria entidade. Grande maioria conta com equipe formada por servidores de recrutamento amplo, recrutados via contrato temporário ou cedidos pelas prefeituras ou associações microrregionais de municípios, o que também reduz a estabilidade no exercício das atividades e a autonomia da entidade. A legislação determina que o número, forma de provimento e remuneração estejam pré-definidos quando da celebração do protocolo de intenções. No entanto, quando da constituição do consórcio dificilmente é possível vislumbrar o real volume de atividades. Deste modo, o ideal seria a fixação de um prazo razoável para a estruturação das carreiras, o qual poderia ser submetida posteriormente à aprovação pelo legislativo dos entes consorciados.

É importante ressaltar que ao longo de aproximadamente 15 anos de existência, a legislação de consórcios já incorporou alguns elementos decorrentes da percepção, na prática, de que algumas lacunas da legislação comprometiam a eficácia do modelo. A primeira delas diz respeito à previsão do regime celetista não apenas àquelas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, como às de direito público. Não havia sentido em se adotar o regime estatutário para uma entidade muitas vezes criada com duração determinada e de caráter interfederativo, o que inviabilizaria a adoção de estatuto único. Outra importante alteração na legislação refere-se à previsão de que eventuais irregularidades fiscais de um ente consorciado não impedem o consórcio de receber recursos via convênio, o que resguarda a autonomia da entidade. Alterações como estas no arcabouço legal são indispensáveis para que aos poucos o modelo se ajuste corrigindo lacunas ou distorções que dificultem a operacionalização prática do consórcio.

Do ponto de vista das atividades desenvolvidas pelos consórcios, nota-se que é cada vez maior a atuação destas entidades em temáticas distintas. Ao longo dos anos os gestores identificam novos serviços para os quais cabe a gestão compartilhada. De maneira geral, a gestão associada de serviços públicos é formalizada por meio de um contrato de prestação de serviços ou do chamado contrato de programa. Esse último é uma inovação trazida pela legislação e deve ser obrigatoriamente empregado para os casos em que se tem uma atividade fruível diretamente pelo usuário e que possa ser remunerada mediante taxa ou preço público. Trata-se de instrumento de maior complexidade e com um extenso rol de requisitos, muitas vezes aplicado de forma equivocada pelas equipes dos consórcios.

Da análise do questionário aplicado, é possível observar que muitas vezes o contrato de programa é aplicado em situações que poderiam ser reguladas por um contrato comum de prestação de serviços, como na prestação de serviços de inspeção sanitária, por exemplo. Neste

caso, podem ser dispensadas algumas cláusulas tidas como obrigatórias no contrato de programa, como aquelas relativas à direitos e deveres de usuários.

Uma possível solução para evitar esta confusão no emprego dos instrumentos seria eliminar a figura do contrato de programa do arcabouço legal de consórcios públicos e adotar tão somente os contratos comuns de prestação de serviços, sendo que, para os casos em que a contratualização envolver a gestão associada de serviços públicos que pressupõe relação com o usuário e em que há possibilidade de remuneração via tarifa ou preço público, incluir cláusulas necessárias extraídas da Lei nº 8987/1995.

A análise dos fatores que impactam os resultados dos consórcios esbarra necessariamente por questões comuns à Administração Pública brasileira, que podem, em determinados casos, se mostrar de maneira mais evidente na realidade dos consórcios. O poder público lida com recursos escassos para atender à crescente demanda pela efetivação de direitos fundamentais. Muitas vezes a incapacidade de respostas não advém apenas da incapacidade de gerir recursos públicos ou da falta de planejamento, mas também de um desequilíbrio na repartição de receitas e despesas – que impacta sobretudo nos entes locais – e ainda da demanda crescente por serviços públicos e esgotamento da capacidade de respostas da Administração.

No caso dos consórcios, este cenário não se constrói de forma distinta. A indisponibilidade de recursos financeiros – apontada nas respostas ao questionário como o principal fator que compromete o êxito do modelo – pode ser resultado de questões diversas, que vão desde a existência de crises fiscais dos entes consorciados até a ausência de comprometimento e priorização das atividades consorciadas pelos chefes do executivo. Assim, é indispensável disseminar informações entre os agentes políticos acerca dos ganhos atrelados à priorização das ações consorciadas. Muitos representantes sequer conhecem os consórcios dos quais os entes federados participam, comprometendo a continuidade das ações implementadas em gestões anteriores.

Cabe ao Estado e à União o papel de fomentar o arranjo, com a priorização das iniciativas consorciadas no acesso a programas estaduais e federais e instituição de linhas de captação de recursos específicas para estas entidades. Os órgãos de controle devem avançar de forma mais efetiva no controle das contas dos consórcios, dado que muitos dos normativos e sistemas não são desenhados para ações executadas sob perspectiva interfederativa.

O trabalho também buscou avaliar a eficácia da legislação que trata de consórcios públicos em instituir um modelo de cooperação interfederativa capaz de regular a gestão associada de serviços públicos, gerando estabilidade e resultados. Conforme discutido ao longo do estudo, por tratar-se de figura nova, que alcança a administração indireta de diversos entes

autônomos, a sua regulamentação não é tarefa simples e acabou deixando lacunas e pontos que passaram a ser objeto de interpretação jurisprudencial e doutrinária ao longo dos anos. Aspectos variados, que vão desde a classificação dos consórcios dentre o rol de entidades que compõem a administração pública brasileira até questões correlatas à utilização dos instrumentos inovadores trazidos pela lei, fazem com que, em determinados casos, a compreensão e aplicação do arcabouço legal dificulte a consolidação do modelo brasileiro de consórcios públicos.

A análise dos dados coletados por meio da aplicação do questionário demonstra que em alguns casos há certa dificuldade na compreensão de alguns instrumentos e dispositivos da legislação. Foi possível observar incoerências em determinadas respostas, sobretudo nas questões relativas ao contrato de programa. No entanto, entre os 6 (seis) fatores pré-definidos na pesquisa como limitadores da atuação dos consórcios, a complexidade da legislação foi apontada em quinto lugar, por 9 (nove) dentre os 45 (quarenta e cinco) respondentes.

Assim, diante do conjunto de elementos e dados levantados e discutidos ao longo desta pesquisa, é possível concluir que os limites impostos pelo modelo federativo brasileiro, as lacunas do ordenamento jurídico, a formatação dos instrumentos contratuais, tal qual os denominados contrato de rateio e contrato de programa e o formato de gestão administrativa relativa aos consórcios públicos positivados pelo arcabouço legal, são fatores que, em conjunto, comprometem a eficácia da Lei nº11.107/2005.

Sob a perspectiva do pacto federativo brasileiro, os conflitos com a autonomia dos entes federados acabam reduzindo, em alguns casos, o interesse pelo uso da ferramenta. A ausência de clareza quanto ao posicionamento destas entidades na ordem administrativa, sobretudo aquelas dotadas de personalidade jurídica de direito privado, traz insegurança jurídica e reduz o potencial de aproveitamento das vantagens inerentes à figura dos consórcios públicos. Nota-se certa dificuldade na aplicação dos instrumentos trazidos pela legislação e a burocracia e rigidez do modelo acaba trazendo, em alguns casos, ingerência e dificuldades de gestão.

No entanto, os dados empíricos levantados junto aos consórcios públicos de Minas Gerais apontam que, a despeito destes fatores limitadores destacados acima, a ausência de interesse político e a indisponibilidade de recursos financeiros, são, na prática, grandes limitadores do modelo.

Em todo caso, vale ressaltar que a solução para esses dois entraves apontados nas respostas ao questionário não caminha muito distante de ajustes ao modelo atual de consórcios públicos. A ausência de interesse político pode ser mitigada com maiores incentivos à atuação consorciada concedidos pela esfera estadual ou federal, ou mesmo por inspiração no modelo alemão que prevê como obrigatória a articulação dos municípios a algum dos chamados

Landkreises, entidades articuladoras entre os poderes local e estadual de alcance regional, discutidas na seção 2.4.1 do trabalho. Quanto à crise fiscal, destaca-se que a disponibilidade de recursos escassos é uma realidade da Administração Pública Brasileira como um todo. Assim, cabe ao Poder Executivo priorizar as ações e o direcionamento de recursos. Dessa forma, na medida em que a atuação consorciada se mostrar, de fato, mais eficiente na prestação de determinado serviço público, é natural que haja maiores incentivos para o direcionamento de recursos para o consórcio, em detrimento da execução da política de forma isolada por determinado ente federativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017
- ABRUCIO, Luiz Fernando e SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001. 236p
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673>. Acesso em: 12 jul. 2020
- ALBY, Jean Bernard; METAYER, Lucie Cluzel; XENOU, Lamprini. Administrative Law in France. In: SEERDEN, René (ed.). **Comparative Administrative Law: Administrative Law of the European Union, its member states and the United States.**, 4 ed. Cambridge – Antwerp - Portland: Intersentia, 2018. p. 5-48.
- ALVES, Alaor Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.6, n.21. p. 57-82, jan/mar, 2001.
- AMM. Microrregionais. **Associação Mineira de Municípios**. Disponível em: <https://portalamm.org.br/microrregionais/>. Acesso em: 07 de set. de 2020.
- ARAÚJO, Florivaldo de Araújo; MAGALHÃES, Gustavo Gomes. Convênios e Consórcios como espécies contratuais e a Lei 11.107/2005. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumentos de Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 125-144
- AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios municipais. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Out/Dez 2004, p. 375-384. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44088>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- BARACHO. José Alfredo de Oliveira. Princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 35, p. 13-52, abr. 2014. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470/1399>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves.; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o Desequilíbrio do pacto federativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 55, nº 217. Jan./mar. 2018 p. 157-180. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543090/001123916.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BEL, Germà; WARNER, Mildred E. *Intermunicipal cooperation and costs: expectations and evidence*. **Public Administration**. Vol. 93, nº. 1, 2015. p. 52-67. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12104>. Acesso em: 21 out. 2020.

BITENCOURT NETO, Eurico. A Administração Pública Concertada. *In*: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico. **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governança da Administração Pública**. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – Centro de Investigação de Direito Público. Lisboa, 2018. P, 10-44.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**. Editora Almedina. 2017. São Paulo. 461p.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**. vol.4, nº.1. Curitiba, Jan/Abr, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100207 Acesso em: 25 de jun. de 2019

BRASIL. **Lei Federal nº 8.080/90**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007**. Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração – Resultado Final. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/leiorganica/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 175 de 1995**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>. Acesso em: 11 jun. 2020

BRASIL. **Instrução de Procedimentos Contábeis nº 10 – IPC-10. Consórcios Públicos**. 2016b Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8644 Acesso em 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 19 jul. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. de 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº1 de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 19 jul. de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc25.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm. Acesso em: 10 de fev. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Brasília, DF: Presidência da República, 2000c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm. Acesso em: 10 de fev. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm Acesso em: 10 de fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 de fev. 2020

BRASIL. Lei Federal nº 10.406 de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 8.429, de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 25 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 04 maio 2020

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133 de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 de abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 13822, de 2019**. Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm#art1. Acesso em: 23 maio 2020

BRASIL. **Portaria STN Nº 274/2016**. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. 2016a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=320544> Acesso em: 15 maio 2020

BRASIL. **Portaria STN Nº 72/2012**. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_22885352_PORTARIA_N_72_DE_1_DE_FEVEREIRO_DE_2012.aspx. Acesso em: 15 maio 2020

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.884 de 2004**. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C72A18CA73D3FFB9907EC8681B56CC3D.node1?codteor=299853&filename=Avulso+-PL+3884/2004. Acesso em: 20 jun. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.691-2**. Ementa. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 29 ago. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525831>. Acesso em 20 mar. 2021

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. **RO: 74115 SP 074115/2008**, Relator: Gisela Rodrigues Magalhães de Araújo e Moraes. Campinas, 2008. Data de Publicação: 14/11/2008. Disponível em: <https://trt-15.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4454843/remessa-de-oficio-e-recurso-ordinario-ro-74782-sp-074782-2008/inteiro-teor-101647414>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. **Agravo de petição nº 01463200817118001 GO 01463-2008-171-18-00-1**. Ementa. Relator: Desembargadora Khatia Maria Bomtempo de Albuquerque. Goiânia, 07 jun. 2010. Disponível em: <https://trt-18.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/419387061/agravo-de-peticao-ap-1463009620085180171-go-0146300-9620085180171/inteiro-teor-419387069>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação nº 5000019-31-2013.4.04.7011/PR**. Relatora: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 25 jan. 2017. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/426647905/apelacao-remessa-necessaria-apl-50000193120134047011-pr-5000019-3120134047011> Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Recurso Ordinário nº 0010869-52.2011.5.04.0211**. Relatora: Herbert Paulo Beck. Porto Alegre, 27 nov. 2014. Disponível em: <https://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1126751978/recurso-ordinario-ro-108695220115040211/inteiro-teor-1126751992> Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso Ordinário: RO 74115 SP 074115/2008. Relator: Gisela R. M. de Araújo e Moraes. DJ:04/11/2008. **Jus Brasil**, 2008. Disponível em: <https://trt-15.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18969611/remessa-de-oficio-e-recurso-ordinario-ro-74115-sp-074115-2008/inteiro-teor-104218566?ref=juris-tabs>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996. 358p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, nº133, Jan/Mar, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>. Acesso em: 10 maio 21.

CALHAU DE RESENDE, Antonio José. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1266/3/0001266.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. São Paulo: Editora Atlas. 2013. 221p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017. 717p.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Dificuldades do Associativismo Municipal em Minas Gerais: Reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista Pós**. São Paulo, n. 7, p. 16-35, 1997-98. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/137131/132924>. Acesso em: 23 ago. de 2020.

CARVALHO, Manoel Ferreira de. Gestão Pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. **8º Congresso Nacional de Administração Pública**. Lisboa, 2011. Disponível em: http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf. Acesso em: 22 jun. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim de milênio**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 3, 497p.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. 2018. Disponível em:

<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblicos%20brasileiros.pdf> . Acesso em: 20 jan. 2021.

CONCAFÉ. **Consórcio Público para Desenvolvimento do Café no Sul e Sudoeste de Minas Gerais**. Disponível em: <https://concafemg.com.br/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CRETELLA JR, J. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 476p.

CUESTA ENTRENA, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Volumen ½. Organización Administrativa. 12ª Edición. Madrid, 1998. 333p.

CURVELO, Alexandre; HAEBERLIN, Martín; PASQUALINI, Alexandre. Ativos de Iluminação Pública: a antijuridicidade da transferência dos ativos (e dos serviços) aos municípios e o direito à luz no espaço público das cidades. **Revista Direito da Cidade**. Volume 9, nº2, p. 517-555, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26824/20434> Acesso em: 21 jan. 2021.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **Consórcios Públicos: pontos e contrapontos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas, Belo Horizonte, 2010, 170p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Consórcio Público na Lei Nº 11.107, de 6.4.2005. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Instituto de Direito Público da Bahia. Salvador, nº. 3 Julho/Agosto/Setembro, 2005a. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180p.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios Públicos e organizações administrativas, em face da Constituição da República de 1988. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 87-121, 2008.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e Políticas Públicas: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, vol. VI, n. 11, p. 143-183, jan-jun, 2013. Disponível em: <http://intranet.uemg.br/comunicacao/arquivos/PubLocal8P20150224110351.pdf#page=155>. Acesso em: 22 ago. 2020.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios públicos**. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2011. 279p.
ESPANHA. **Constituição da Espanha, de 27 de dezembro 1978**. Disponível em: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t4> Acesso em: 22 jun. 2019.

ESPANHA. **Lei 7/1985, de 2 de abril**. Reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> Acesso em: 23 jun. 2019.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Desafios Atuais do Federalismo no Brasil: Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Fundação Konrad Adenauer, SP, 2001. p. 52-53.

FIGUERAS, Pilar Riera; HAAS, Carlos; CAPDEVILLA, Cristian Amer; VILAPLANA, Verônica. Las mancomunidades em España. **Boletim de la AGE**, Nº39. 2005. Disponível em: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/502/473> Acesso em: 23 jun. 2020.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.29-39.

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. Licitação compartilhada e dispensa de licitação. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 233-244.

FRANÇA. **Constituição da França, de 4 de outubro 1958**. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf Acesso em: 22 jun. 2019.

FRANÇA. **Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République**. 1992. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=&categorieLien=id>. Acesso em: 26 jun. 2019

FRANÇA. **Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**. 1999. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397&dateTexte=> Acesso em: 26 jun. 2019.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/2019/MINAS_SEM_LIXOES/Relat%C3%B3rio_de_Progresso_2019_-_PANORAMA_RSU_Ano_base_2018_v_1912.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. **Guia para os municípios explicitando o conteúdo da Lei nº11.107/2005 e de seu decreto de regulamentação**. Rio de Janeiro, 2017.89 p. Disponível em:

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 324 p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

HENRICHS, Joanni Aparecida. Os consórcios públicos e as jurisprudências dos Tribunais de Contas. **Confederação Nacional dos Municípios**, 2019. Disponível em: https://consorcios.cnm.org.br/img/e-Book_Consorcios.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

HENRICHS, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública. **Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília, 2016. 108p. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.

HOHMANN, Ana Carolina Cavalcanti. **O contrato de programa na Lei Federal nº11.107/2005**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04072012-113825/en.php>. Acesso em: 10 fev. 2021.

HORTA, Raul Machado. Constituições Federais e o pacto federativo. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). **Quinze anos de Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 165-182. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista17/revista17%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20%E2%80%93%20Constitui%C3%A7%C3%B5es%20Federais%20e%20pacto%20federativo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.
<http://www.funasa.gov.br/documents/20182/39040/Guia+Consortios+FUNASA.pdf/2a0f069d-8260-43-8202-ac0b6ed6ee5783>. Acesso em: 15 mar. 2021.

HULST, R.; MONTFORT, A. **Inter-Municipal cooperation in Europe**. Springer, 2007. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população com referência a 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=3098>. Acesso em: 10 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do ano de 2015**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal das cidades**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em: 25 mar. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado pelo professor Marçal Justen Filho, versando sobre a proposta legislativa de criação de consórcios Públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Instituto de Direito Público da Bahia. Salvador, nº. 3 Julho/Agosto/Setembro, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=36>. Acesso em: 20 jun. 2019.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo; SCHWANKA, Cristiane. A Administração Pública Consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**. São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 10 jan. 2021

KRELL, Andreas Joachim. **Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 155p.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos MetrÓpole** 20. PUC-SP. p. 57-79. São Paulo, 2008. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/8636/6423> Acesso em: 20 jun. 2019.

LEITÃO, Alexandra. **Contratos Interadministrativos**. Coimbra: Almedina, 2011. 649p.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, nº2. Abr-Jun 1998. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1490/1/1998%20Vol.49%2cn.2%20J%c3%banior.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

LONGOBUCCO, Breno. **O arranjo de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte**: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental. 2009. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009. 117p. Disponível em:
<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/1868>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MAIA, Lenira de Araújo; MARQUES, Antônio Jorge de Souza; PEREIRA, Darlan Venâncio Thomaz; LIMA, Marta de Souza. Os consórcios intermunicipais de saúde como instrumentos para a Administração Pública: a experiência do SUS-MG. **IV Consad de Administração Pública**. Brasília, 2011. Disponível em:
http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/201106/painel_52-183_184_185.pdf. Acesso em: 22 ago 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os Consórcios Públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Instituto de Direito Público da Bahia. Salvador, nº. 3 Julho/Agosto/Setembro, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta nº 73572013 MS 1.415.31**. Relator: Marisa Joaquina Monteiro Serrano. Campo Grande, 15 abr. 2016. Disponível em:
http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/TC%207357%20_%202013.pdf. Acesso em 15 jul. 2020

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. **Processo 18191-9/2009**. Plenário. Relator: Cons. Humberto Bosaipo. Origem: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia. Publicação: 16 dez. 2009. Disponível em:
https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/181919/ano/2009/numero_documento/26509/ano_documento/2009/hash/2f93a62728cd9f6cfe6f5bb527ee173d. Acesso em 20 fev. 2021.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual. Resolução de Consulta nº 29/2008. Plenário. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Sessão de 22/07/2008. **Diário Oficial do Estado**, Mato Grosso, MT, 25 jul. 2008. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00003455/Resolucao_de_Consulta_029_2008.pdf Acesso em: 23 maio de 2020.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 29ª Edição. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 42ª Edição. 2016.

MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista do TCU**. Brasília, Ed. 115, p. 36-55, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/315/360>. Acesso em: 05 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 44.832/2008**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44832&comp=&ano=2008> Acesso em: 20 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.785/2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47785&comp=&ano=2019>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47365/18**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47365&comp=&ano=2018> Acesso em: 19 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 45734/2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45734&comp=&ano=2011> Acesso em: 10 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.769/2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47769&ano=2019>. Acesso em 20 de fev. 2021

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.036/2009**. Dispõe sobre a constituição de Consórcios Públicos no Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2009. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18036&comp=&ano=2009>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MINAS GERAIS. Resolução Conjunta SEGOV/CGE nº5 de 24 de janeiro de 2020.

Estabelece o regulamento do Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais.

Disponível em: http://www.portalcagec.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/legislacao/resolucoes/2005/resolucao_conjunta/Resolucao-Conjunta-SEGOV-CGE-n%C2%BA-05-de-24-de-janeiro-de-2020.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. Pesquisa Diagnóstico dos Consórcios Intermunicipais de Saúde. **Compêndio 2020**. Disponível em:

<https://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/page/1557-consorcios-intermunicipais-de-saude-cis>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - Sigcon. 2021**. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/emendas-2020/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0054.09.036949-4/001**. Relator Desembargador Moreira Diniz. Data do julgamento:

15/12/2016. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/942574968/apelacao-civel-ac-10054090369494001-barao-de-cocais/inteiro-teor-942575695>. Acesso em: 10 jul. 2020.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, nº24, out-dez, 2010. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/autovinculacao-da-administracao-publica>. Acesso em: 27 jan 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set, 2011. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/207/198>.. Acesso em: 30 jan. 2021

MULHERES DAS GERAIS. **Consórcio Mulheres das Gerais**. Disponível em:

<https://mulheresdasgerais.com.br/mulheres2013/>. Acesso em 10 de mar. 2021.

NEGRINI, Augusto Ricardo. **Os consórcios públicos no Direito Brasileiro**. 2009.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 221p.

Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10112011-161301/publico/Dissertacao_Ricardo_Negrini_Consorcios.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

OLIVEIRA DA SILVA, Cleber Demétrio. **Manual dos consórcios públicos**. Curitiba: Juruá, 2018. 253p.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. 2013. Dissertação (Mestrado em

Direito) - Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013. 193p. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20>

%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Acesso em: 22 out. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Ação Civil de Improbidade Administrativa nº. 10314535 PR. Agravo de Instrumento nº AI 1031453-5.** Relator Rubens Oliveira Fontoura. Data do julgamento: 02/07/2013. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23715816/acao-civil-de-improbidade-administrativa-10314535-pr-1031453-5-acordao-tjpr/inteiro-teor-23715817> Acesso em: 10 ago. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; DE LIMA, Luciana Dias; MACHADO, Cristiani Vieira; FREIRE, José Manuel. Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. **Saúde Pública.** 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042015000500011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 jun. 2019.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O exercício do poder de polícia pelos consórcios públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo. *In:* PIRES, Maria Coeli Simões Pires; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 269-281, 2008.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública.** Foco nas instituições e ações governamentais. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014. 317p.

PINTO, Éliida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. *In:* PIRES, Maria Coeli Simões Pires; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 315-353.

PIOLA, Sérgio Francisco; VIEIRA, Fabíola Sulpino. As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/211448>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. *In:* PIRES, Maria Coeli Simões Pires; BARBOSA, Maria Elisa Braz (org.). **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 87-121.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no Direito Brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, maio/ago, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650/69324>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1974.** Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAOREPUBLICAPORTUGUESA.ASPX> Acesso em: 22 jun. 2019.

PORTUGAL. **Lei nº 11 de 13 de maio de 2003.** Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o

funcionamento dos seus órgãos. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/533576/details/maximized>. Acesso em 28 de junho de 2019.

REALE, Miguel. **Parecer**. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>
Acesso em: 05 de jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70071500680**. Relatora: Desembargadora Marilene Bonzanini. Porto Alegre, 01 dez. 2016. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900703168/apelacao-civel-ac-70071500680-rs/inteiro-teor-900703178>. Acesso em: 20 out. 2021.

ROCHA, Floriano Araújo; WITTMANN, Cristian Ricardo. **Compras compartilhadas em consórcios públicos**: um estudo de caso sobre o processo licitatório de medicamentos do CM Metropolitan Granpal. Santana do Livramento: Unipampa, 2017. Disponível em: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1832/1/Floriano%20Araujo%20Rocha.pdf>
Acesso em: 05 fev. 2021.

ROCHA, Vasconcelos Carlos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, nº. 11, pp. 73-105, 1º sem. 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8815/6536>. Acesso em: 22 ago. 2020.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Cooperação Intermunicipal na França e no Brasil em perspectiva comparada. **Mercator** - Revista de Geografia da UFC. Fortaleza, vol. 10, núm. 23, 2011, pp. 23-31. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2736/273621468003.pdf>
Acesso em: 25 jun. 2019.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação Jurídica no Brasil**: uma história do federalismo à brasileira. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. 283p.

SALEME, Edson Ricardo. BONAVIDES, Renata Soares. Da autonomia municipal em fase das entidades regionais. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Autoridade**. Belém. Vol. 5, nº2, p. 38-54. Jul./Dez. 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/288182140>. Acesso em: 08 ago. de 2020.

SANTOS, Lenir; ANDRADE; Luiz Odorico Monteiro; CARVALHO, André Bonifácio; TERABE, Sandro. Consórcio público e o Sistema Único de Saúde: uma abordagem jurídico-administrativa situacional. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 103-121.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **Geo UERJ**. Rio de Janeiro, ano 14, nº. 23. vol. 2, 2º semestre de 2012, p. 825-852. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4830/5404>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 1001913-84.2016.8.26.0407**. Relator: Aroldo Viotti. São Paulo, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema**. Madri: INAP – Marcial Pons, 2003.

SILVA, Carlos Nunes. A região em Portugal: do reforço da descentralização à fragmentação do Estado. **Treballs de la Societat Catalana de Geografia**. Universidade de Lisboa. Lisboa, n. 49, Vol.:XV, 1996. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/treballsscgeografia/article/viewFile/236361/318624>. Acesso em: 28 jun. 2019.

SILVA, Matias Reis Silva. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das Assembleias e Câmaras Municipais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Políticas) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/7961/5/Miguel_dissertac%CC%A7a%CC%83o_revista_V5.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019

SINOEL, Batista. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão de consórcios públicos. **Guia de Consórcios Públicos**. v. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 115p.

STRELEC, Thamara. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. *In*: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1ª edição. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. P. 55-69. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf#page=55 Acesso em: 21 out. 2020.

TEIXEIRA, Frédéric Alexandre. O fundamento jurídico da cooperação intermunicipal em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política**. Universidade Lusófona do Porto, Porto, nº. 12, pag. 86-113, 2018. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/6802/4114>. Acesso em: 26 jun. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, p. 103-120, 2005. Disponível em <file:///C:/Users/belon/Downloads/5178-12002-1-PB.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

TRINDADE DA CUNHA, Bruno Salles. **Descentralização, neolocalismo e associativismo intermunicipal**: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais. 2009. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1867/1/Descentraliza%c3%a7%c3%a3>

o%2c%20neolocalismo%20e%20associativismo%20intermunicipal.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

VAZ, Vitor Junqueira. **Parecer PGFN/CJU/COJLC/N.111/2011**. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/ano-ii-numero-iv/Lvitor4.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 27-75, abr-jun, 1974. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5965/4625>. Acesso em: 05 jun. de 2020.

WILSON, Robert; GAMKHAR, Shama. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. **Cadernos Adenauer**, XII, 2011, nº4. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ee7de8ac-356f-1346-f11f-1c5ee6035d1b&groupId=265553. Acesso em: 24 out. 2020.

APÊNDICE I – Questionário aplicado aos consórcios públicos

LEVANTAMENTO CONSÓRCIOS PÚBLICOS - MINAS GERAIS									
Este questionário foi elaborado para fins de levantamento de dados acerca do consorciamento público em Minas Gerais, como instrumento de pesquisa destinado a subsidiar a elaboração de dissertação de mestrado a ser apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Os dados obtidos serão utilizados apenas para fins acadêmicos e serão apresentados de maneira agrupada no decorrer do trabalho, de modo que a identidade do respondente será preservada, sem qualquer possibilidade de identificação.									
INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O RESPONDENTE									
Esta seção busca obter informações básicas sobre o responsável pelo preenchimento deste questionário									
Nome completo do respondente:									
Cargo que ocupa no consórcio:									
Escolaridade: <input type="checkbox"/> Fundamental incompleto <input type="checkbox"/> Fundamental completo									
<input type="checkbox"/> Médio incompleto <input type="checkbox"/> Médio completo									
<input type="checkbox"/> Superior incompleto <input type="checkbox"/> Superior Completo									
<input type="checkbox"/> Pós Graduação									
Área de formação:									
Há quanto tempo trabalha no consórcio: <input type="checkbox"/> Menos de 1 ano <input type="checkbox"/> De 1 a 3 anos <input type="checkbox"/> De 2 a 5 anos <input type="checkbox"/> Mais de 5									
INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O CONSÓRCIO PÚBLICO									
Nome do consórcio:									
Sigla:									
Número de municípios que compõem o consórcio:									
Ano de criação do consórcio:									
Personalidade jurídica:									
<input type="checkbox"/> Consórcio Público de Direito Público									
<input type="checkbox"/> Consórcio Público de Direito Privado									
Tipo de consórcio: <i>(O respondente deverá observar se no contrato de consórcio está prevista uma única área de atuação ou se estão previstas diversas áreas de atuação. Em Minas Gerais, quando atuantes em diversas áreas, os consórcios são comumente denominados "multifinalitários")</i>									
<input type="checkbox"/> Atuação exclusiva em uma área									
<input type="checkbox"/> Consórcio Público de Direito Privado									
Área de atuação: <i>(poderá ser marcada mais de uma área de atuação para aqueles consórcios multifinalitários, ou seja, que possuem mais de uma finalidade. Nesta pergunta deverá ser marcadas apenas aquelas áreas em que o consórcio tem alguma atuação efetiva, independentemente de constarem outras no contrato de consórcio)</i>									
<input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Desenvolvimento econômico									
<input type="checkbox"/> Iluminação pública <input type="checkbox"/> Assistência social									
<input type="checkbox"/> Saneamento básico <input type="checkbox"/> Infraestrutura									
<input type="checkbox"/> Resíduos Sólidos <input type="checkbox"/> Outros <i>(Especificar abaixo)</i>									
<input type="checkbox"/> Gestão de recursos hídricos									
Caso a resposta para a pergunta anterior tenha sido "outras" descreva aqui qual (is) a(s) área(s) de atuação do consórcio:									
Local onde funciona o consórcio:									
<input type="checkbox"/> Imóvel alugado <input type="checkbox"/> Imóvel do próprio consórcio									
<input type="checkbox"/> Imóvel cedido por algum município consorciado <input type="checkbox"/> Sede da associação de municípios									
<input type="checkbox"/> Sede ou secretaria de algum município consorciado <input type="checkbox"/> Outros									
O consórcio possui patrimônio próprio? <i>Nessa pergunta, busca-se avaliar se o consórcio possui maquinário, mobiliário e/ou equipamentos próprios.</i>									
<input type="checkbox"/> Sim. Todo o patrimônio utilizado pertence ao próprio consórcio									
<input type="checkbox"/> O consórcio possui patrimônio próprio, mas também utiliza patrimônio dos municípios ou associações									
<input type="checkbox"/> Não. O consórcio utiliza patrimônio cedido pelos municípios									
<input type="checkbox"/> Não. O consórcio utiliza patrimônio cedido pelas associações de municípios									

GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO CONSÓRCIO PÚBLICO									
O consórcio possui contrato de rateio vigente?									
<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não						
O consórcio público possuía contrato de rateio em anos anteriores?									
<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não						
Com qual regularidade os municípios consorciados contribuem com o rateio do consórcio público?									
<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Quase sempre	<input type="checkbox"/>	Sempre
Na sua percepção, há um equilíbrio no rateio de custos do consórcio público entre os municípios consorciados?									
<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Quase sempre	<input type="checkbox"/>	Sempre
Quais são as atuais fontes de receita do consórcio público? <i>(marque uma ou mais opções, conforme as fontes de receita do consórcio)</i>									
<input type="checkbox"/>	Contrato de rateio								
<input type="checkbox"/>	Receita decorrente da prestação de serviços para entes consorciados e não consorciados								
<input type="checkbox"/>	Auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades, como convênios com o Estado								
<input type="checkbox"/>	Remuneração pela gestão associada de serviços públicos via contrato de programa								
<input type="checkbox"/>	Tarifas e outros preços públicos								
<input type="checkbox"/>	Outras fontes de receita								
O consórcio público possui orçamento próprio?									
<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não						
GESTÃO DE PESSOAS DO CONSÓRCIO PÚBLICO									
Qual o vínculo dos profissionais que atuam no consórcio? <i>(poderá ser marcada mais de uma opção caso o quadro de pessoal seja misto)</i>									
<input type="checkbox"/>	Servidores do próprio consórcio contratados por concurso público								
<input type="checkbox"/>	Servidores do próprio consórcio contratados de forma temporária								
<input type="checkbox"/>	Servidores contratados com cargo em comissão (recrutamento amplo) da estrutura formal do consórcio								
<input type="checkbox"/>	Servidores cedidos pelos municípios consorciados								
<input type="checkbox"/>	Servidores cedidos pelas associações de municípios								
<input type="checkbox"/>	Outros								
Qual o regime de trabalho dos servidores concursados do consórcio público? <i>(para os casos em que não há servidores concursados do próprio consórcio, deverá ser marcada a opção "não se aplica")</i>									
<input type="checkbox"/>	Estatutário	<input type="checkbox"/>	Celetista (CLT) - Emprego Público	<input type="checkbox"/>	Não de aplica				
ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO CONSÓRCIO									
Com qual frequência os municípios consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio?									
<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Quase sempre	<input type="checkbox"/>	Sempre
Com qual frequência os municípios NÃO consorciados utilizam os serviços prestados pelo consórcio?									
<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Quase sempre	<input type="checkbox"/>	Sempre
O consórcio possui algum contrato vigente referente à gestão associada de serviços públicos?									
<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não						
Caso a resposta anterior tenha sido "sim", qual o objeto do(s) contrato (s) de prestação de serviços?									
O consórcio público possui algum CONTRATO DE PROGRAMA vigente para a gestão associada de serviços públicos? <i>(Conforme Decreto Federal nº6.017/07 o contrato de programa deverá ser celebrado para a gestão associada de serviços públicos stricto sensu, como, por exemplo, transporte público, abastecimento de água e coleta de lixo. Estes serviços, de maneira geral, envolvem a remuneração via tarifa ou preço público)</i>									
<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não						
Caso a resposta anterior tenha sido SIM, qual(is) o(s) objeto(s) do(s) contrato(s) de programa?									
Com que frequência o consórcio realiza procedimento licitatório para atender aos municípios consorciados por meio de compras compartilhadas? <i>(Compras compartilhadas são aquelas licitações realizadas pelo consórcio para atender à demandas comuns dos municípios consorciados, de forma a gerar ganhos de escala e redução de custos. Exemplo: compra de medicamentos; material de escritório; passagens aéreas, dentre outros bens ou serviços)</i>									
<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Quase sempre	<input type="checkbox"/>	Sempre

PERCEPÇÃO DO RESPONDENTE ACERCA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS									
Na sua percepção, quais são os 2 (dois) principais fatores que limitam a atuação dos consórcios públicos?									
<input type="checkbox"/>	Baixo engajamento do executivo municipal (prefeitos)								
<input type="checkbox"/>	Corpo técnico insuficiente								
<input type="checkbox"/>	Indisponibilidade de recursos financeiros e materiais								
<input type="checkbox"/>	A gestão do consórcio público é muito complexa								
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento das vantagens dos consórcios públicos pelos gestores públicos								
<input type="checkbox"/>	Desconhecimento ou complexidade da legislação que trata de consórcios públicos								
Na sua percepção, há outros fatores, além dos acima, que limitam a atuação dos consórcios? Se sim, quais são.									
Na sua percepção, o consórcio público é um instrumento eficaz para a gestão associada de serviços públicos pelos municípios?									
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Na sua percepção, a legislação que dispõe sobre os consórcios públicos dificulta ou contribui para o alcance de seus resultados?									
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentários adicionais: <i>(caso o respondente queira acrescentar algum esclarecimento às respostas anteriores ou informação adicional que possa contribuir com a pesquisa)</i>									

APÊNDICE II – E-mail de apresentação da pesquisa

03/07/2021

Email – Breno Longobucco – Outlook

Pesquisa Mestrado - Consórcios Públicos

Breno Longobucco

Qui, 04/06/2020 21:00

Prezados(as) Senhores(as),

Boa noite!

Meu nome é Breno Longobucco, sou estudante do curso de mestrado da Faculdade de Direito da UFMG, na área de Direito e Administração Pública. Meu projeto de pesquisa busca avaliar a eficácia da Legislação de Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) com base na experiência de consorciamento público no Estado de Minas Gerais.

A experiência prática e percepção dos(as) senhores(as), que lidam na ponta com a realidade do modelo de consórcios públicos, é de extrema importância para a qualidade da minha pesquisa.

Deste modo, peço-lhes a gentileza de disponibilizar, caso possível, cerca de 10 minutos do seu tempo e me apoiar respondendo ao questionário disponível no link a seguir:

<https://docs.google.com/forms/d/1DeRtHdkYd2qEmBm-CYpB3lRQuelcgPTR1gcgh4hgg0/edit>

Informo que os dados obtidos serão utilizados apenas para fins acadêmicos e apresentados de maneira agrupada no decorrer do trabalho, de modo que sua identidade seja preservada, sem qualquer possibilidade de identificação.

Qualquer dúvida acerca do preenchimento deste questionário pode ser sanada através deste e-mail ou pelo telefone celular (31 988527453).

Agradeço imensamente pela disponibilidade e reitero que a sua contribuição é de extrema importância para a qualidade da pesquisa.

Caso o senhor(a) não atue mais no consórcio, peço que, se possível, me informe através deste e-mail para que eu possa atualizar o mailing. Ou ainda, peço-lhe que encaminhe este e-mail ao atual responsável pela gestão do consórcio.

Muito Obrigado.

Atenciosamente,

Breno Longobucco

(31) 988527453

Deixo abaixo o link do meu currículo na Plataforma Lattes, de forma a identificar a minha formação e experiência da área de consórcios.

<http://lattes.cnpq.br/6832731369325482>

ANEXO I - Quadro 4 - Consórcios mapeados pela SECIR (2018)

SIGLA	ANO DE INSTI	ÁREA TEMÁTICA	PERSONALI. JUR.	MUN.	REGIÃO DE PLANEJAMENTO
1 CONCAFÉ	2015	AGROPECUÁRIA	DIREITO PÚBLICO	39	SUL DE MINAS
2 MULHERES DAS GERAIS	2008	CIDADANIA DAS MULHERES	DIREITO PÚBLICO	8	CENTRAL
3 CIDRUS	2014	DESENVOLVIMENTO RURAL	DIREITO PÚBLICO	20	CENTRO-OESTE DE MINAS
4 CODAMMA	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	14	CENTRAL
5 CONVALE	2013	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	TRIÂNGULO
6 CISPARG	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	16	ALTO PARANAÍBA
7 CIGEDAS VERTENTES	2013	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	19	CENTRAL
8 CIMAG	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	29	SUL DE MINAS
9 CIMAMS	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	70	NORTE DE MINAS
10 CIMASP	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	10	SUL DE MINAS
11 CIMEV	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	12	CENTRAL
12 CIMPLA	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	8	ALTO PARANAÍBA
13 CIMVA	2015	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	14	RIO DOCE
14 CIMPARG	NÃO INF	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	36	MATA
15 CONSMEPI	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	CENTRAL
16 CIMVALPI	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	42	MATA
17 CIDSMEJE	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	19	JEQUITINHONHA/MUCURI
18 CIMDOCE	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	RIO DOCE
19 CIDES	2013	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	21	TRIÂNGULO
20 CONDAPAV	2004	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	6	CENTRAL
21 CONDEBAS	2015	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	RIO DOCE
22 CIDERSU	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	14	SUL DE MINAS
23 CIMMES	2014	ILUMINAÇÃO PÚBLICA/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	17	SUL DE MINAS
24 COMASF	2007	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	18	CENTRO-OESTE DE MINAS
25 RIDES	2013	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	9	ALTO PARANAÍBA
26 CII-AMAJE	2015	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	22	CENTRAL
27 CIMFAS	2009	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	3	TRIÂNGULO
28 CIMAJE	2014	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	18	CENTRAL
29 CIMVALES	2013	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	7	NORTE DE MINAS
30 CODAP	2006	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	6	CENTRAL
31 IPER	2013	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	12	RIO DOCE
32 AMARP	2016	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	9	SUL DE MINAS
33 CPGI	2013	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	11	SUL DE MINAS
34 CODERI	2009	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	4	CENTRAL
35 CIDESI	2014	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	15	MATA
36 COMDIN	2017	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	6	RIO DOCE
37 CIS CAPARAÓ	NÃO INF	MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	15	RIO DOCE
38 CONSEBÉ	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	4	MATA
39 CIRSU VALE DO MUCURI	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	6	JEQUITINHONHA/MUCURI
40 CISAB ZONA DA MATA	2008	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	25	MATA
41 CISAB SUL	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	12	SUL DE MINAS
42 CIGRSES	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	7	NORTE DE MINAS
43 CIDAS	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	8	SUL DE MINAS
44 CIDASSP	2014	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	7	SUL DE MINAS
45 CIGRES	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	7	JEQUITINHONHA/MUCURI
46 CPGRS	2005	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	8	CENTRAL
47 ECOTRES	2008	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	3	CENTRAL
48 CONSANE	2015	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	8	SUL DE MINAS
49 CORESAB CENTRAL	2012	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	18	CENTRAL
50 CIAS CENTRO OESTE	2013	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	29	CENTRAL
51 CISAB REGIÃO CENTRAL	2014	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	14	CENTRAL
52 CONRESOL	NÃO INF	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	2	MATA
53 CONCASS	2009	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	3	SUL DE MINAS
54 CIGIRS	2016	SANEAMENTO BÁSICO	DIREITO PÚBLICO	2	RIO DOCE
55 COMLAGO	2001	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PRIVADO	9	CENTRAL
56 CICANASTRA	2009	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	16	CENTRO-OESTE DE MINAS
57 CODANORTE	2013	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	35	NORTE DE MINAS
58 CIDESEA	2009	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	9	SUL DE MINAS
59 CIAMESF	2008	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	15	NORTE DE MINAS
60 UNIÃO DA SERRA GERAL	2009	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	NORTE DE MINAS
61 CIMASAS	2007	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	11	SUL DE MINAS
62 4AMBIENTAL	2012	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	4	ALTO PARANAÍBA
63 COMAR	NÃO INF	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	8	NORTE DE MINAS
64 CIMME	2014	SANEAMENTO BÁSICO/MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	8	CENTRAL

ANEXO II - Quadro 5 - Listagem dos consórcios de saúde levantados pela SES

	SIGLA	ÁREA TEMÁTICA	PERSON. JUR.	MUN.	REGIÃO DE PLANEJAMENTO
1	ACISPES	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	22	MATA
2	CIAS	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	81	CENTRAL
3	CINSC	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	4	CENTRO-OESTE DE MINAS
4	CIS AJE	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	20	CENTRAL
5	CIS ALP	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	ALTO PARANAÍBA
6	CIS ALV	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	17	CENTRAL
7	CIS AMAPI	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	21	MATA
8	CIS AMSF	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	5	NORTE DE MINAS
9	CIS APVP	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	18	CENTRAL
10	CIS ARP	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	NORTE DE MINAS
11	CIS ARVG	SAÚDE	DIREITO PRIVADO	9	NORTE DE MINAS
12	CIS CEL	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	12	CENTRAL
13	CIS CEN	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	RIO DOCE
14	CIS CIRCUITO DAS ÁGUAS	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	16	SUL DE MINAS
15	CIS COM	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	5	CENTRAL
16	CIS DOCE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	29	RIO DOCE
17	CIS EVMJ	SAÚDE	DIREITO PRIVADO	25	JEQUITINHONHA/MUCURI
18	CIS GRÃO MOGOL	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	6	NORTE DE MINAS
19	CIS LAP	SAÚDE	DIREITO PRIVADO	5	SUL DE MINAS
20	CIS LAV	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	10	SUL DE MINAS
21	CIS LESTE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	14	MATA
22	CIS MARG	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	13	CENTRO-OESTE DE MINAS
23	CIS MARPA	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	13	SUL DE MINAS
24	CIS MAS	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	14	SUL DE MINAS
25	CIS MEP	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	27	CENTRAL
26	CIS MEPI	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	6	CENTRAL
27	CIS MESF	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	11	NORTE DE MINAS
28	CIS MEV	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	CENTRAL
29	CIS MIRECAR	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	8	RIO DOCE
30	CIS MISEL	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	12	CENTRAL
31	CIS MIV	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	10	MATA
32	CIS MMA	SAÚDE	DIREITO PRIVADO	6	NORTE DE MINAS
33	CIS NES	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	9	NORTE DE MINAS
34	CIS NORTE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	18	NORTE DE MINAS
35	CIS PARA	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	10	CENTRAL
36	CIS PARANAÍBA	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	7	ALTO PARANAÍBA
37	CIS PORTAL NORTE	SAÚDE	ADMINISTRATIVO	6	NORTE DE MINAS
38	CIS REC	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	CENTRAL
39	CIS UM	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	MATA
40	CIS VALEGRAN	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	16	TRIÂNGULO
41	CIS VAS	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	11	RIO DOCE
42	CIS VER	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	16	CENTRAL
43	CIS VERDE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	16	MATA
44	CIS VI	SAÚDE	DIREITO PRIVADO	9	CENTRO-OESTE DE MINAS
45	CONSAUDE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	21	RIO DOCE
46	SIM SAUDE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	1 9	MATA
47	CIS CAPARAÓ	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	1 5	RIO DOCE
48	CISAME	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	3	CENTRAL

49	CIS RAL	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	7	JEQUITINHONHA/MUCURI
50	CIS TM	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	20	TRIÂNGULO
51	CONSO NORTE	SAÚDE	DIREITO PÚBLICO	6	RIO DOCE
52	CONVALES	SAÚDE/ MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	20	NOROESTE DE MINAS
53	CIESP	SAÚDE/ MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	9	MATA
54	CIMBAJE	SAÚDE/ MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	13	JEQUITINHONHA/MUCURI
55	CIDES-LESTE	SAÚDE/ MULTIFINALITÁRIO	DIREITO PÚBLICO	17	RIO DOCE
56	CIS RU CENTRO SUL	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	51	CENTRAL
57	CIS RUN	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	86	NORTE DE MINAS
58	CIS TRI - SUL	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	26	TRIÂNGULO
59	CONSURGE	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	51	RIO DOCE
60	CIS REUNO	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	33	ALTO PARANAÍBA
61	CIS NORJE	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	85	JEQUITINHONHA/MUCURI
62	CIS SUL 2	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	153	SUL DE MINAS
63	CIS TRI	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	26	TRIÂNGULO
64	CISDESTE	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	94	MATA
65	CIS URG OESTE	URGÊNCIA EMERGÊNCIA	E DIREITO PÚBLICO	52	CENTRO-OESTE DE MINAS

ANEXO III - Quadro 6 - Listagem dos consórcios que responderam ao questionário

ITEM	CONSÓRCIO	SIGLA
1	AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE MINAS GERAIS	ARISB-MG
2	CISPAR CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ALTO PARANAÍBA	CISPAR
3	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA MICRORREGIÃO DO VALE DO SUAÇUÍ	CISVAS
4	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REDE DE URGÊNCIA NORDESTE JEQUITINHONHA	CISNORJE
5	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DO LESTE DE MINAS	CIDES LESTE
6	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL	CIDRUS
7	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO	CIDASSP
8	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DA ZONA DA MATA DE MG	CISAB-ZM
9	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE ALTO DAS VERTENTES	CISALV
10	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE CENTRO LESTE	CISCEL
11	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE CIS CIRCUITO DAS ÁGUAS	CIS CIRCUITO DAS ÁGUAS
12	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO DE CARATINGA	CISMIRECAR
13	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REDE DE URGÊNCIA	CISRU CENTRO SUL
14	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DO LESTE DE MINAS	CONSURGE
15	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO VALE DO ITAPECERICA	CISVI
16	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DAS VERTENTES	CISVER
17	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO MÉDIO SÃO FRANCISCO	CISAMSF
18	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DAS MICRORREGIÃO DO ALTO SAPUCAÍ	CISMAS
19	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE E DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO CALCÁRIO	CISREC
20	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE ENTRE VALES MUCURI E JEQUITINHONHA	CIS-EVMJ
21	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE GRÃO MOGOL	CIS GRÃO MOGOL
22	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARA GERENCIAMENTO DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DA MACRO SUDESTE	CISDESTE
23	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARA GERENCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE URG. E EMERG. DA REGIÃO AMPLIADA OESTE	CIS-URG OESTE
24	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE VALE DO RIO GRANDE	CISVALEGRAN
25	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL	CONVALE
26	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS DA MICROREGIÃO DO ALTO SAPUCAÍ PARA ATERRO SANITÁRIO	CIMASAS
27	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO BAIXO JEQUITINHONHA	CIMBAJE
28	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO BAIXO JEQUITINHONHA	CIMBAJE
29	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO CENTRO OESTE MINEIRO	CIAS-CENTRO OESTE
30	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO VALE DO PARAIBUNA	CIMPAR
31	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS	CODANORTE
32	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL	CIDERSU
33	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MÉDIO RIO DOCE	CIMDOCE
34	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL REGIÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	RIDES
35	CONSÓRCIO MULTIFINALITÁRIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA MICRORREGIÃO DA SERRA GERAL	UNIÃO DA SERRA GERAL

36	CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA	CIDES
37	CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REDE DE URG. E EMERG. DA MACRORREGIÃO DO TRIÂNGULO DO NORTE	CISTRÍ
38	CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO TRIÂNGULO MINEIRO	CISTM
39	CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DO CAFÉ NA REGIÃO SUL E SUDOESTE DE MINAS	CONCAFÉ
40	CONSÓRCIO PÚBLICO PARA GESTÃO INTEGRADA	CPGI
41	CONSÓRCIO REGIONAL DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA - MULHERES DAS GERAIS	CMG
42	CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO CENTRAL DE MINAS	CORESAB CENTRAL
43	ECOTRES - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	ECOTRES
44	INICIATIVA PÚBLICA, ESTRATÉGICA E REGIONAL	IPER
45	INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAPEBA	ICISMEP