

Os consórcios de municípios e a gestão pública

Artigo de **Laércio Queiroz**

Economista, duas vezes prefeito de Bonito-PE, ex-presidente da Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco (Fiam) e consultor em gestão pública

Nos idos dos anos 1960, os municípios não eram entes federativos e passavam por grandes dificuldades para que seus gestores pudessem desempenhar um trabalho que coubesse na administração e desse conta dos problemas que os municípios desejavam ver resolvidos.

Então, alguns prefeitos, sentindo que não conseguiriam sozinhos fazer o que precisava ser feito, resolveram, de forma precária, procurar outros prefeitos que também se encontravam na mesma situação para tentarem, juntos, achar uma saída.

Começava aí o surgimento dos primeiros consórcios

intermunicipais. As principais necessidades de ajuntamento de municípios surgiam na área da saúde. As regiões Sudeste e Sul foram as primeiras onde mais apareciam esses comportamentos de gestão conjuntas e associadas.

Em função das constantes atividades de tantos municípios se juntarem de várias formas, todas com processo de precariedade legal e administrativa, começava a se exigir uma maneira, menos fragilizada e mais dentro da legalidade. Tal demanda levou à criação dos primeiros consórcios caracterizados como associações civis, os quais tinham convenção e es-

tatutos que lhes ofereciam sustentação jurídica àquela prática administrativa que começava a se alastrar.

Municípios dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, no Sudeste, e Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na região Sul do país, utilizaram de forma mais abrangente essa modalidade de gestão.

A partir de 1989, exatamente após a Constituição Brasileira de 1988 que estabeleceu o município como ente da federação brasileira, nota-se um crescente aumento dos consórcios intermunicipais, principalmente na área dos serviços de saúde, como dito anteriormente.



Foto | freemove.com

Numa perspectiva histórica, constata-se que a gestão pública no Brasil vem sendo desafiada na obtenção por uma melhor qualidade já faz tempo. Ao analisar a partir de um teor crítico, temos uma legislação, a Lei nº 4.320, que data de fevereiro de 1964, como regente da administração pública, absolutamente arcaica, sem sintonia com os avanços em novas ferramentas e no avanço das tecnologias para a gestão surgidas ao longo desse tempo. Em 1993, foi publicada a Lei nº 8.666 que trata das compras, aquisições de bens e serviços do poder público, que deveria proteger o dinheiro do contribuinte. No entanto, carece de uma atualização e modernização devido às disparidades na sua aplicação. A Lei Complementar nº 101, famosa e importante Lei de Responsabilidade Fiscal da Gestão Pública, foi publicada no final de 2000, prevalecendo sua aplicação mais efetiva a partir de 2001, justo quando assumiram

novos prefeitos e prefeitas. Na LRF, fica posto que não se pode gastar mais do que se arrecada. Hoje é o que mais têm praticado a União, estados e municípios, daí as extraordinárias dívidas existentes.

Desde a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter maiores responsabilidades e obrigações sem que houvesse a reciprocidade dos recursos necessários repassados, o que fez aumentar as dificuldades dos chefes do poder executivo municipal. Por causa disto, o Artigo nº 241 da Carta Magna já prevê a possibilidade de municípios for-

marem consórcios a fim de resolverem problemas comuns.

A tecnologia tem proporcionado a cada dia informações, indo e voltando, para as pessoas, motivando-as a respostas cada vez mais rápidas e eficientes a suas demandas.

Notadamente, precisamos urgentemente de uma nova proposta legal que permita aos gestores atenderem aos reclamos da população e cumprirem as exigências legais estabelecidas pelos órgãos de controle.

A Lei dos Consórcios Públicos

No final dos anos 1990, o deputado federal por Minas Gerais Rafael Guerra havia apresentado um projeto de lei que regulamentava os consórcios de municípios, até porque o seu estado já se destacava como o que tinha mais consórcios intermunicipais do país.

O governo federal, com certos receios sobre o tal projeto de lei, montou, articuladamente com outros setores municipalistas, incluindo a Confederação Nacional de Municípios, um grupo de trabalho para elaboração de uma nova proposta, o que foi feito e aprovado.

Em função das constantes atividades de tantos municípios se juntarem de várias formas, todas com processo de precariedade legal e administrativa, começava a se exigir uma maneira, menos fragilizada e mais dentro da legalidade.

Surge aí a Lei nº 11.107 em fevereiro de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, que preenche as expectativas municipalistas, e mais: permite formação de consórcios entre municípios, entre estados, entre estados e municípios, e até com a União quando se fizer presente o estado. O Distrito Federal é contemplado pelo espírito da lei.

Nota-se que qualquer conjunto de entes da federação brasileira pode constituir um consórcio público, conforme preconiza a legislação, tanto horizontalmente como verticalmente.

Como fazer um consórcio público?

Para se criar um consórcio público é preciso que dois ou mais entes da federação (União, estados e/ou municípios) se reúnam e definam um pacto de trabalho associativo e de interesse comum. Também é necessário que escrevam um protocolo de intenções subscrito por todos esses entes e, posteriormente, seja encaminhado a suas respectivas casas legislativas para ratificação.

Como se pode ver, o protocolo de intenções é o fundamental instrumento legal para a constituição de um consórcio público. Nele deve constar o nome do consórcio, a sua sede, o tempo de duração, e, principalmente, a que serve, o que se propõe, como vai atuar, enfim, tudo aquilo que couber ao consórcio fazer deve estar escrito. O protocolo de intenções ratificado transforma-se no contrato do consórcio.

A Assembleia Geral, instância máxima, é composta por

todos os chefes do poder executivo dos entes consorciados que já na sua primeira reunião aprovam o estatuto e elegem o seu presidente e demais membros da direção administrativa. O dirigente principal é responsável pela administração do consórcio representando-o no que couber. Neste momento também será definido o contrato de rateio, instrumento jurídico que possibilitará o envio de recursos dos entes consorciados para as despesas de acordo com o critério aprovado.

Está constituído o consórcio. Agora, os entes consorciados poderão escolher como o consórcio irá atender a suas demandas, prestar serviços, pois não é obrigada ao ente consorciado a participação em todas as atividades do consórcio.

O instrumento jurídico que regulará cada prestação de serviço consorcial é o contrato de programa que deverá ser elaborado dentro das observações definidas pelo Artigo 13 da Lei nº 11.107/05. Os programas con-

sorciais serão estabelecidos por resolução da Assembleia Geral e os entes consorciados poderão aderir aos programas que lhes interessem total ou parcialmente.

Como se pode ver, associação pública, contrato de rateio e contrato de programa são inovações na ordem jurídica nacional criadas pela Lei dos Consórcios.

Observa-se que o funcionamento dos consórcios públicos quebra alguns paradigmas da administração pública quando estimula a contratualização como forma de entendimento para acordos de cooperação entre os entes da federação. Antes, utilizava-se somente a figura dos convênios para tratar de tais possibilidades de parcerias de trabalhos.

O contrato de programa deve conter as responsabilidades e atribuições de todos os envolvidos oferecendo garantias no cumprimento de seus objetivos quanto aos desembolsos financeiros que possibilitem a remuneração dos serviços prestados diretamente pelo consórcio.



cio ou através da contratação de terceiros.

Tanto para o contrato de rateio quanto para o contrato de programa são exigidas dos entes consorciados as dotações orçamentárias específicas para permitir total clareza e idoneidade para os órgãos de controle e da população.

Como se verifica, o consórcio público, inicialmente, não precisa de dinheiro novo para sua atuação. O necessário mesmo é otimizar os recursos existentes, trabalhando em cima de programas bem preparados, em escala, o que permitirá um ganho significativo em cada operação realizada.

Nos consórcios de municípios o governo do estado pode, se for necessário e do interesse de todos, participar como ente consorciado ou simplesmente através de contrato de programa, desde que, em ambos os casos, fique bem esclarecido como será sua participação. A União somente pode participar de consórcio público se o governo do estado estiver consorciado. No entanto, pode também participar das ações, sem ser consorciada, através do contrato de programa.

Entendemos que o papel da União e dos governos estaduais é de fundamental importância para a sustentação político-administrativa, uma vez que competirá ao consórcio, numa cogestão com os municípios, a execução da implementação de políticas públicas do interesse da federação. Assim, observamos o consórcio público como um coadjuvante na administra-

ção pública, complementando o processo de gestão e integrando a atividade dos entes da federação.

A descentralização e a regionalização dos investimentos públicos pelos consórcios oferecerão maior agilidade e flexibilidade, como também permitirá uma maior facilidade na fiscalização pelos órgãos de controle e pela população.

Consórcio permite a gestão compartilhada, cooperada e solidária, construída de forma legal caracterizando um extraordinário pacto federativo onde todos os entes da federação definem e decidem onde e como vão trabalhar em conjunto, aumentando as possibilidades de realizações com maior qualidade e com preços mais em conta, o que gera uma arma na redução das desigualdades regionais.

Se a Lei nº 11.107/05 já abria, depois de sancionada,

uma nova oportunidade de melhorar a qualidade da gestão pública, aumentou ainda mais sua importância quando da publicação do Decreto nº 6.017/07, que a regulamentou. O referido decreto fortaleceu em muito o conteúdo da Lei e esclareceu o tamanho da qualidade do instrumento de gestão que o gestor público de todos os níveis de atuação esperava para atender aos reclamos da população com relação à “máquina pública”.

Quanto à formação, a criação de escola de governo coordenada pelo consórcio possibilita a profissionalização da gestão pública oportunizando aos seus colaboradores e servidores públicos as condições de conhecimento através de treinamentos, capacitações, cursos específicos e especializados com parcerias feitas pelo consórcio com o setor acadêmico, institutos de pesquisas, órgãos de governo, terceiro setor e setor privado, que, sistematicamente, preparam e atualizam o corpo administrativo.

O instrumento jurídico que regulará cada prestação de serviço consorcial é o contrato de programa que deverá ser elaborado dentro das observações definidas pelo Artigo 13 da Lei nº 11.107/05.

Atual realidade dos consórcios municipais no Brasil

As áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, compras governamentais estão entre as que mais motivam a existência de um consórcio. Na saúde, a própria legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080/90, no seu Artigo 10, já contempla a possibilidade de consórcios públicos, fortalecida ainda pelo §3º do Artigo 3º da Lei nº 8.142/90.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Lei nº

11.445/07), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15) contemplam a possibilidade da constituição de consórcio público para o atendimento do que preconiza a legislação.

Hoje já temos no Brasil quase quatro mil municípios consorciados. Minas Gerais é o estado com maior número de consórcios, enquanto o Paraná foi o primeiro estado a ter todos os seus 399 municípios consorciados. Já no Mato Grosso, o governo do estado criou superintendências específicas para o entendimento direto com os consórcios para a implementação de políticas estaduais de investimento do seu interesse. No Nordeste, o estado com mais municípios consorciados é o Ceará, onde existem consórcios interfederativos, pois o governo do estado é consorciado em todos eles, especialmente nas ações de saúde. Bahia e Alagoas destacam-se pela evolução dos consórcios, caso da Paraíba, Piauí e Maranhão, onde crescem a cada dia os municípios que optaram em trabalhar juntos. O Rio Grande do Norte é outro estado em que os consórcios de municípios, principalmente na área dos resíduos sólidos, têm crescido.

Atualmente, Pernambuco tem 162 municípios que entenderam ser o consórcio uma via da gestão pública. Os consórcios ajudam e podem ajudar ainda mais os municípios quando o governo de Pernambuco apoiar essa ferramenta inovadora e moderna que descentraliza, re-



gionaliza, agiliza e flexibiliza a administração pública para a execução das políticas públicas. Com exceção da região Metropolitana do Recife, nas demais regiões de desenvolvimento de Pernambuco existe consórcio público. Os melhores resultados de ações consorciadas em Pernambuco estão nas áreas da saúde, gestão de iluminação pública e no tratamento e destinação final de resíduos sólidos.

Vale ressaltar que onde os consórcios intermunicipais têm maior relevância de atuação há uma presença significativa do governo estadual no apoio a esse tipo de iniciativa. Normalmente, a participação do governo estadual, apoiando e entendendo o papel dos consórcios públicos, motiva e assegura um melhor resultado dos investimentos públicos realizados,

uma vez que congrega todos os recursos, seja político, técnico e financeiro, para qualificar a prestação de serviços públicos.

O consórcio público é, sem dúvida, a possibilidade efetiva da construção do pacto federativo que muito contribuirá para melhorar as desigualdades regionais, pois sua atuação é realizada em cima de entendimentos dos mais variados dentro do interesse público.

A utilização de consórcios públicos como ferramentas inovadoras de apoio à gestão pública é um passo importante para o início de redes federativas que integrem toda a árvore da administração pública brasileira, interagindo de forma positiva e fazendo com que a população possa acreditar cada vez mais na gestão pública como indutora do desenvolvimento esperado. 🗨️