

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

THAMARA CAROLINE STRELEC

DESAFIOS DA ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL:
um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo

SÃO PAULO
2011

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

THAMARA CAROLINE STRELEC

DESAFIOS DA ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL:

um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Francisco César P. da Fonseca

SÃO PAULO
2011

Strelec, Thamara Caroline.

Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. / Thamara Caroline Strelec. - 2011.

201 f.

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Consórcios – Brasil -- Legislação. 2. Consórcios – São Paulo (Estado). 3. Brasil. [Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005]. 4. Federalismo -- Brasil. 5. Relações intergovernamentais -- Brasil. I. Fonseca, Francisco César Pinto da. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(81)

THAMARA CAROLINE STRELEC

DESAFIOS DA ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL:

um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Francisco César P. da Fonseca

Data de aprovação:

23 de fevereiro de 2011.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca
(Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
FGV/EAESP

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas
USP/EACH

Ao Adolfo, que me incentivou
a percorrer todo esse caminho.

E pelas flores que
plantou em nosso jardim.

AGRADECIMENTOS

Desde sempre, sou movida por uma frase: “Aproveite as oportunidades que a vida lhe oferece”. Assim, fiz muitas coisas interessantes, mas nunca parei para planejar coisa alguma.

Com o mestrado foi diferente. Desde o momento em que tomei a decisão de começá-lo eu sabia onde estava e aonde queria chegar. Foram dois anos de imersão total, durante os quais tive a oportunidade de colocar lentes de aumento que me fizeram compreender muito de tudo aquilo que eu achava que sabia e que poderia ajudar a resolver. Que nada. Total engano.

No entanto, a escolha que fiz exigiu que eu me afastasse temporariamente de muitas das atividades que exercia, assim como dos amigos e da família. É o processo. Mas também me aproximou de um universo único, e que só foi possível porque pessoas compartilharam comigo todas as experiências que nele vivi.

Começando pelos professores, agradeço ao professor Peter Spink pela oportunidade de trabalharmos juntos e por sua sensibilidade em nos fazer enxergar tudo de maneira mais simples.

Ao professor Mário Aquino Alves, por tudo: pelas deliciosas aulas, pelo tempo amigo e pela parceria. Primeiro artigo, primeiro livro. E tenho certeza de que outros virão.

Ao professor Marco Antônio Carvalho Teixeira pelo auxílio com os métodos de pesquisa para a elaboração deste trabalho e pela receptividade de sempre.

Ao professor Abraham Laredo Sicssú, por me fazer acreditar em mim mesma e não acreditar mais só na média: é preciso interpretar os dados.

Ao professor Francisco Fonseca, pela paciência diante de uma neófito na área de administração pública, e pela liberdade acadêmica que possibilitou meu crescimento intelectual.

Quanto aos amigos, sempre tive poucos. Mas daqueles que são para a vida toda mesmo. Quero presentear cada um deles com algo único.

A Nina Best e Natália Navarro, agradeço com meu sorriso mais aberto. Foi fundamental sentarmos nos bancos ao ar livre para brincar um pouco com a vida. Não poderia deixar de agradecer também à “Comunidade Pinheiros”, pela recepção e acolhida em uma fase em que Mogi-São Paulo tornaram-se demasiado distantes.

A Maurício Brilhante, saudades de um tempo bom. A Nilson Oliveira, uma gargalhada vegetariana. A Felipe Francisco, minha admiração pelo talento que é. Ao Fernando Burgos, um abraço muito forte por não ter me deixado desanimar quando descobri que seria um tanto

desafiador olhar o outro lado da Lei de Consórcios. A Patrícia Laczinsky, meu agradecimento especial pela riqueza de suas dicas durante os momentos de conversa e troca de experiências.

Do outro lado da FGV, não poderia deixar de registrar a amizade de Carla Fiamini, Heloísa Lourenço e Vlademir Marim, que cada um à sua maneira, sempre estiveram na torcida.

À família Cardoso, minha gratidão e amizade.

Às instituições que contribuíram para esta jornada:

Ao GV Pesquisa, agradeço pelo trabalho em equipe e pela oportunidade de aprender o outro lado da produção acadêmica: Daniela Silveira, Marina Codo, Fernando Chertman, Simon Spink, Peter Spink, Isolete Rogeski e Luciana dos Santos.

À Capes, pelo apoio a todo este percurso acadêmico.

Aos funcionários e colaboradores da FGV/SP, deixo registrado meu agradecimento pela atenção e profissionalismo com que sempre me trataram.

Agradeço aos colegas que me concederam um voto de confiança para representá-los na Congregação da FGV/Eaesp. Isso me possibilitou ter uma visão da forma como é gerenciada uma instituição de excelência como é a FGV.

A todas as instituições e entrevistados que se dispuseram a contribuir com este trabalho: Emílio Bizon, Maria Mirtes Gisolfi, Vicente Trevas, Taurio Tessarolo, Rodrigo Molina, Mário Luiz Vieira, Dalto Faveiro, Cláudio Deberaldine, Clóvis Volpi, Eliana Giantomassi, Maria do Carmo Cruz e Luiz Borsoe.

A minha família, por compreender minha ausência. Foi necessário esse período de silêncio e concentração. A minha mãe, minha eterna gratidão. A meu pai (*in memoriam*), minha constante saudade. As minhas irmãs, Thamyris e Tati, deixo aqui um registro do quanto me orgulho pelo que estamos construindo, mesmo diante dos obstáculos da vida. Ao Paulão, Zozo e Fabinho, por participarem desta família. A Anabella e Chandor, por iluminar nossas vidas.

A família Calderón, nas pessoas de Teresa e Nicolas, que considero profundamente, pela atenção e carinhosa acolhida.

Finalmente, aos cidadãos mogianos e do Alto Tietê, agradeço pelo apoio recebido nos processos eleitorais dos quais participei. Foi a confiança em mim depositada por vocês o que me levou a buscar o aprofundamento de meus conhecimentos em Administração Pública, para que juntos construamos uma cidade mais digna e feliz.

RESUMO

A Lei nº 11.107/2005, que alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, pondo fim à sua fragilidade institucional. Permitindo sua constituição como pessoas jurídicas na figura de um consórcio de direito público ou de direito privado, buscou garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os membros e a participação dos três níveis da Federação. Sendo resultado de um processo de articulação em prol de sua regulamentação, a Lei de Consórcios Públicos representou a tentativa de aprimoramento do modelo de federalismo “cooperativo” no Brasil.

No entanto, essas possibilidades ou ainda não foram utilizadas como fonte de recursos para algumas experiências ou têm ocorrido a uma velocidade mais lenta do que se esperava. Devido a esta alteração, supôs-se que a lei representaria um motor para o desenvolvimento de novos consórcios, bem como para o aperfeiçoamento das entidades já estabelecidas, que adotariam a nova personalidade de consórcio público.

A partir desta problemática, o presente trabalho teve como objetivo realizar um estudo a respeito do processo de adaptação dos consórcios públicos à Lei nº 11.107/2005 à luz do *neo-institucionalismo histórico*, com ênfase na investigação de três experiências de consórcios no estado de São Paulo, e que não se converteram para consórcios públicos nos moldes da lei.

Em suma, foi possível concluir que, ainda que a lei apresente uma lista de possíveis vantagens, não criou instrumentos de aperfeiçoamento das experiências existentes, mas sim um novo arranjo de pactuação federativa. Essas experiências, que se desenvolveram ao longo de 40 anos sem instrumentos legais específicos para seu funcionamento – tendo, portanto, estruturas mais flexíveis –, apresentaram um comportamento de negação deliberada à adaptação aos instrumentos formais que a lei lhes apresentou.

Dessa maneira, compreender de que modo os consórcios pré-existentes à Lei nº 11.107/2005 têm reconhecido as possibilidades dispostas por esse novo marco legal, de que maneira a trajetória desses arranjos pode influenciar em seu comportamento em relação à lei, e a própria trajetória da Lei de Consórcios Públicos, apresentou-se como um estudo ainda inexplorado e constitui-se como o norte principal da discussão neste trabalho.

Palavras-chave: Consórcios Públicos, Federalismo, Neoinstitucionalismo, Legislação.

ABSTRACT

The Law N. 11.107/2005, which changed the article 241 of the Federal Constitution of 1998, intended to allow consortia to widen their acting potential, ending their institutional fragility. It aimed to guarantee, among other issues, the accomplishment of obligations taken over by the institution members and the participation of the three levels of Federation, allowing their constitution as juristic persons in consortia of public law or private law. Resulting from a process of articulation viewing its regulation, the Law of Public Consortia represented the tentative of improvement of the “cooperative” federalism model in Brazil. However, those possibilities either were not used as source of resources for some experiences yet or they have been slower than expected. Due to this alteration, the law was thought to represent a motor to drive the development of new consortia as well as to improve already set entities, which would adopt a new personality of public consortium. Based upon this problematic, the present work aims to carry out a study about the adaptation process of public consortia to the Law N. 11.107/2005 from the historic neo-institutionalism point of view, with emphasis on the investigation of three experiences of consortia in the state of São Paulo, which have not converted to public consortia according to the law. In short, it was possible to conclude that the Law has not created a set of instruments to improve existing experiences, besides it presents a list of possible advantages, but it created a new agreement arrangement between the states. Those experiences which have been developing through the last forty years without legal instruments specific to their functioning – hence with more flexible structures – have presented a behavior of *deliberated negative* to the adaptation to the formal instruments that the Law introduced to them. Thus, to understand the way the consortia preexisting to the Law N. 11.107/2005 have recognized the possibilities regulated by this new legal mark; the way the path of those arrangements may influence their behavior regarding to the law; and the own Public Consortia Law path, has presented as an unexplored study and has constituted as the main direction to the discussion in this work.

Key words: Public Consortia, Federalism, neoinstitutionalism; Laws.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO.....	10
2 O CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	25
2.1 Federalismo: conceito e definições.....	25
2.2 Origens e demarcações históricas do federalismo brasileiro.....	29
2.3 Em busca de coordenação: descentralização, autonomia e desequilíbrio em primeiro plano.....	34
2.4 Trajetória brasileira: autonomia e cooperação em descompasso.....	42
3 PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E EVOLUÇÃO LEGAL.....	45
3.1 Introdução às possibilidades de atuação dos consórcios no Brasil.....	45
3.2 Condicionantes históricos da figura jurídica dos consórcios públicos.....	48
3.3 Década de 1990: fortalecimento e institucionalização dos consórcios públicos no Brasil.....	52
3.4 Regulamentação do art. 241 da Constituição Federal: entre o debate político e jurídico.....	56
3.5 O arcabouço da Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007.....	61
3.5.1 <i>Objetivos e finalidades dos consórcios públicos.....</i>	<i>62</i>
3.5.2 <i>Protocolo de intenções.....</i>	<i>64</i>
3.5.3 <i>Amplitude territorial de atuação.....</i>	<i>65</i>
3.5.4 <i>Sustentabilidade financeira e mecanismos de fiscalização contábil.....</i>	<i>65</i>
3.5.5 <i>Quanto à escolha da personalidade jurídica.....</i>	<i>68</i>
3.5.6 <i>Reflexos da institucionalização dos consórcios públicos no estado de São Paulo e desafios permanentes.....</i>	<i>68</i>
4 CONSÓRCIOS EM NEGOCIAÇÃO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	76
4.1 Cenário da adaptação à Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo.....	76
4.2 Investigação empírica do processo de discussão da adaptação à lei em três consórcios no estado de São Paulo.....	85
4.2.1 <i>O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg).....</i>	<i>87</i>

4.2.2 <i>O Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte (Codivap)</i>	98
4.2.3 <i>O Consórcio do Grande ABC (CGABC)</i>	109
5 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS	119
5.1 Arranjos perenes: a institucionalização dos consórcios como fator relevante	120
5.2 As transformações dos consórcios como reflexo da informalidade	123
5.3 A Lei de Consórcios Públicos como mecanismo de sustentabilidade financeira	125
5.4 O conhecimento da lei como recurso para o reconhecimento de suas possibilidades	128
5.5 A dinâmica processual da decisão em relação à adaptação: da dinâmica política aos entraves administrativos, tributários e legais	131
5.6 Para além dos três casos: a não participação de outros setores da sociedade como limitações ao modelo da lei	135
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	142
APÊNDICE A – Pesquisa complementar ao levantamento dos Consórcios Públicos no Estado de São Paulo	153
APÊNDICE B – Consulta de opinião	159
ANEXO A – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005	164
ANEXO B – Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007	172
ANEXO C – Levantamento e atualização dos consórcios intermunicipais públicos no Estado de São Paulo	190

1 INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Esta pesquisa é resultado de um intenso processo de aprendizado iniciado com a participação da autora no grupo de estudos Governança em Regiões Metropolitanas, vinculado ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, e na disciplina “Governança e Regiões Metropolitanas nas Américas”, ministrada pelo professor Robert Wilson, da University of Texas, na Escola de Inverno em junho de 2009, que despertaram o interesse particular pelo universo das experiências de arranjos de cooperação na realidade brasileira, em específico os consórcios intermunicipais.

Um dos desafios do modelo de federalismo escolhido pelo Brasil é tornar mais equilibrado o relacionamento dos três níveis de governo e preservar os princípios da autonomia e interdependência. Tais relações, marcadas por tensões e conflitos operados entre o local e o nacional, entre a unidade e a diversidade, entre competição e cooperação, também podem possibilitar a formação de arranjos institucionais de cooperação para a superação destes conflitos.

Nessa dinâmica, apresentam-se os consórcios públicos como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, capazes de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios.

No entanto, compreender como opera essa dinâmica dos consórcios intermunicipais, em especial na realidade brasileira, requer uma observação atenta à complexa teia de elementos que interagem no contexto federativo: autonomia, desigualdades, descentralização e conflito de competências.

Além disso, o desafio de equilibrar as relações entre os entes da federação vem exigindo também a evolução do Direito Constitucional, que tem buscado atualizar-se para promover o atendimento às novas demandas da sociedade, bem como uma melhor coordenação administrativa.

Contudo, a figura dos consórcios intermunicipais desenvolveu-se dissociada da institucionalização jurídica, pois foram constituídos em sua ampla maioria como associações civis sem fins econômicos, o que influenciou no modo de funcionamento dessas experiências constituídas desde a década de 1980.

A Lei nº 11.107/2005, que alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, pondo fim à sua fragilidade institucional; ainda, permitindo sua constituição como pessoas jurídicas na figura

de um consórcio de direito público ou de direito privado, buscou garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitir a participação dos três níveis da Federação. Sendo resultado de um contínuo processo de articulação em prol de sua regulamentação, a primeira Lei dos Consórcios Públicos representou a tentativa de aprimoramento do modelo de federalismo “cooperativo” no Brasil.

No entanto, as possibilidades colocadas à disposição dos consórcios em funcionamento pelo país, ou ainda não foram utilizadas como fonte de recursos para algumas experiências, ou têm ocorrido a uma velocidade mais lenta do que se esperava. Devido a esta alteração, no âmbito do Direito – que contemplou demandas antigas de diversas entidades ligadas ao tema –, supôs-se que a lei representaria um motor para o desenvolvimento de novas experiências de consorciamento bem como para o aperfeiçoamento das entidades já estabelecidas, que adotariam a nova personalidade de consórcio público – tanto de direito público como de direito privado –, mudança esta necessária para que o consórcio fosse destinatário do rol de benefícios listados anteriormente.

Na contramão da visão dos especialistas do assunto, que vislumbraram o impacto da nova legislação desta maneira, é possível identificar experiências que não adotaram esta nova figura jurídica, e outras que tampouco avançaram na discussão acerca dessa adaptação. Dessa maneira, questiona-se: *os consórcios têm encontrado dificuldades para se adaptar à Lei nº 11.107/2005? Se as dificuldades para a adaptação à Lei nº 11.107/2005 procedem, qual é a origem dessas dificuldades?*

Dessa maneira, compreender de que modo os consórcios pré-existentes à Lei nº 11.107/2005 têm incorporado e reconhecido as possibilidades dispostas por esse novo marco legal apresenta-se como um estudo ainda inexplorado, e constituirá o norte principal da discussão neste trabalho.

A importância deste estudo ancora-se principalmente em três questões centrais: primeiramente, no *modo como os consórcios permaneceram e evoluíram*, mesmo diante da ausência de seu reconhecimento jurídico enquanto instância legítima de representação dos entes que representa.

Originário das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária das mais diversas atividades da vida econômica do país, a figura dos consórcios tradicionais, ou seja, as associações civis, teve sua previsão jurídica enquadrada nos moldes dos convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle

externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras.

Até 1987, os consórcios eram vistos ainda como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações assumidas, mesmo com sua evolução crescente a partir das eleições de 1982, no governo Montoro. Nesse mesmo ano, já eram 43 entidades consorciadas, que compreendiam no total 355 municípios no estado de São Paulo; no entanto, a previsão legal que correspondia à constituição dos consórcios era o ajustamento de convênios entre municípios, que dessa maneira respondia apenas como um consórcio administrativo (DIAS, 2006).

Com o contexto da redemocratização, apesar do não reconhecimento jurídico dos consórcios na Constituição de 1988, a política nacional de saúde, que previu a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou o considerável aumento desse tipo de arranjo, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, diga-se, sua regulamentação.

Uma das razões para esse descompasso entre o crescimento das experiências de consórcios intermunicipais e sua proteção jurídica é apontada por Ribeiro (2007): o desequilíbrio entre o discurso municipalista e a prática governamental nos períodos militar e de redemocratização. Se, no regime militar, o discurso municipalista atendia ao propósito de servir como sustentação política, no período de redemocratização, com a permanência de governos conservadores, voltava-se ao atendimento das demandas locais. Dessa forma, os consórcios tanto poderiam transformar-se em “focos de poder”, disputando o apoio das oligarquias locais com o governo central, como poderiam transformar-se em um instrumento que prejudicaria o estímulo espontâneo dos prefeitos pela reivindicação de demandas locais, bloqueando as estratégias clientelistas que também se mantiveram presentes.

Esse atraso, contudo, não inviabilizou o surgimento de novas experiências. Ao contrário, mesmo com as dificuldades já adiantadas, a partir dos anos 1990, o surgimento de consórcios em outras áreas como meio ambiente, aquisição de equipamentos, informática, resíduos sólidos – como é caso paradigmático do Consórcio do ABC –, cresceram vertiginosamente, mas principalmente na área da saúde.

Esse crescimento, aliado ao esforço de lideranças políticas envolvidas nessa temática, como Celso Daniel¹, constituíram-se em uma forma de pressão na negociação da aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que manifestava a

¹ Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), prefeito de Santo André (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002), deputado federal (1994-1996) e primeiro presidente do Consórcio Intermunicipal do ABC.

expectativa de introduzir constitucionalmente novos formatos institucionais para a gestão cooperada entre municípios, estado e União.

Apesar de sua aprovação na PEC nº 173/1995, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, denominada Reforma Administrativa do Estado, e, em meio à nova redação, foi aprovado o artigo 241 da Constituição Federal, que contemplou a possibilidade de constituição de consórcios públicos.

Contudo, o reconhecimento de tal possibilidade, segundo Dias (2006), era desnecessário, já que a criação de consórcios dependia exclusivamente de aprovação dos entes interessados, com base no princípio da autonomia.

O que se esperava solucionar eram os principais entraves enfrentados pelos consórcios já em funcionamento pelo país: dificuldades para obtenção de recursos externos, impossibilidade na prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica que regulamentasse a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios e, sobretudo – resultado dessas questões –, dificuldades para exercer atividades de médio e longo prazo, baseadas no planejamento das ações, dado que os municípios poderiam deixar de participar do consórcio sem cumprir com as responsabilidades anteriormente assumidas.

Dessa maneira, do ponto vista analítico, a Lei nº 11.107/2005 representou, tanto aos consórcios públicos já existentes como aos municípios interessados em constituir tal arranjo e aos demais entes federados, a possibilidade de aperfeiçoar os reais propósitos dos consórcios públicos. Podemos observar, inclusive, que a Lei nº 11.107/2005, ao incluir em seu escopo algumas inovações, sendo elas a possibilidade de se constituírem consórcios entre os três entes da federação, pretendeu atender às demandas preconizadas pela concepção do federalismo cooperativo, aprimorando o federalismo brasileiro. A possibilidade de se constituírem arranjos de cooperação também entre níveis distintos possibilitou contribuir com as possibilidades de viabilização de maior coordenação das políticas públicas, compartilhando responsabilidades de acordo com as competências de cada ente, de modo mais flexível e dinâmico.

Vale destacar que a lei não gerou para as entidades anteriormente constituídas a obrigatoriedade de adotarem uma nova personalidade jurídica de direito público, o que as integraria à administração indireta de todos os entes consorciados.

A importância de se destacar inicialmente a evolução jurídica dos consórcios públicos para justificar o propósito do estudo nos leva às outras duas questões que também justificam a importância deste objeto de estudo: a segunda questão é *demonstrar que o marco do*

desenvolvimento dos consórcios públicos ocorreu a uma distância temporal de mais de 20 anos de seu marco legal; quanto a esta questão, deve-se destacar que as reivindicações para a aprovação da lei foram resultado de um processo de demandas que partiram de líderes políticos envolvidos na temática, do movimento municipalista e das associações de prefeitos. Portanto, imaginava-se que a regulamentação da lei representaria a modificação dos consórcios intermunicipais com bastante rapidez.

Se a Lei de Consórcios Públicos representou, de fato, esse divisor de águas para os arranjos de cooperação existentes, é razoável supor que, ao identificarem que essa nova lei apresenta alternativas de mudanças, que representam seus interesses e vantagens para seu funcionamento, esses consórcios conduziram, por intermédio dos atores envolvidos, o processo de transição.

Por último, e de igual importância, é *salientar o crescimento e a participação dos consórcios públicos no funcionamento administrativo dos municípios brasileiros*. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o ano de 2005 81,5% do total de municípios brasileiros – o que corresponde a um total de 4.537 municípios – declararam participar de algum arranjo de cooperação, seja com o estado, com a União ou entre municípios. Isso demonstra que o consórcio tornou-se um instrumento recorrente na administração pública para a gestão de serviços.

Além de instrumento de gestão, são também observadas questões relativas ao funcionamento, potencialidades e fraquezas dos consórcios públicos (tratadas na terceira seção deste trabalho); e, ainda, em relação à sua efetiva atuação como instrumento de cooperação entre os entes da federação, é possível apontar também sua importância para a promoção de políticas públicas, assim como para a concretização do federalismo cooperativo no país.

Dessa maneira, partindo do pressuposto de que a produção científica baseia-se no processo de acumulação do conhecimento, pretendemos fornecer elementos capazes de compreender essas experiências já existentes pelo país. A Lei nº 11.107, tendo sido objeto de interpretação por uma gama de estudiosos, entre eles juristas e acadêmicos, ainda não teve seus resultados mensurados em termos de aplicabilidade. Para levar a cabo tal discussão, partimos para uma análise dos motivos da não adaptação dos consórcios públicos à lei ora apresentada.

Quanto à acessibilidade de referências bibliográficas, passados quase cinco anos da formulação da Lei nº 11.107/2005, tem sido recorrente a análise de autores acerca do formato jurídico-constitucional e da aplicabilidade da lei na realidade brasileira, assim como suas

potencialidades e limitações (DIAS, 2006; RIBEIRO, 2007; DURÃO, 2009). Por outro lado, não foi possível localizar nos acervos existentes estudos que analisam o impacto da lei e os resultados da adaptação dos consórcios a esse novo quadro jurídico.

Diante disso, o objetivo central deste trabalho será compreender de que maneira a possibilidade de adaptação da Lei nº 11.107/2005 entra na agenda de discussões dos consórcios intermunicipais, considerando os desafios da adaptação institucional e dos dilemas da autonomia municipal. Para obter tais respostas, algumas variáveis apresentam-se como imprescindíveis.

Primeiramente, a necessidade e o cuidado de identificar claramente a existência ou não de dificuldades para a adaptação da personalidade jurídica dos consórcios constituídos como entidades privadas para a figura de consórcios públicos.

Baseando-se na compreensão de que a adaptação dos consórcios é um processo de escolha, interpreta-se que esta é resultado da reflexão de seus integrantes – tanto o Conselho de Prefeitos como os demais membros gestores – acerca das vantagens, desvantagens, possibilidades e também incentivos que a adaptação à lei lhes apresenta.

Nesse sentido, são elementos importantes para a realização desta análise verificar de que maneira a Lei nº 11.107/2005 é interpretada pelos membros integrantes dos consórcios públicos investigados, bem como a existência ou não de incentivos legais e econômicos, partindo do governo estadual ou federal, que estimulem a adaptação dos consórcios à nova figura jurídica.

No entanto, essa escolha é decorrente do conhecimento em relação à lei. Em se tratando de uma legislação recente, com pouco mais de quatro anos, foi importante verificar, antes de qualquer outra variável, se existe o conhecimento da Lei nº 11.107/2005 e de suas possibilidades por parte dos membros consorciados e, quando possível, qual é o nível desse conhecimento.

Apesar destas questões, é de suma importância reconhecer também a dinâmica política que acomete a relação entre os gestores públicos. Portanto, considerar tal dinâmica implica verificar a existência de sobreposição de interesses políticos entre os integrantes dos consórcios no que tange à tomada de decisões em relação à adaptação de nova figura jurídica do consórcio.

No interior desta análise, assumimos como hipótese central que as dificuldades para a adaptação dos consórcios públicos à Lei nº 11.107/2005, quando existentes, têm como variável explicativa os próprios limites impostos pela trajetória dos consórcios

intermunicipais no contexto federativo brasileiro. Nesse sentido, aproximamo-nos de uma abordagem teórica proveniente do *institucionalismo histórico*.

Parte-se do pressuposto de que, ainda que a decisão acerca da adaptação dos consórcios à nova legislação dependa da reflexão dos atores envolvidos em suas atividades, os consórcios constroem suas ações a partir dos elementos do passado, interferindo no entendimento reflexivo desses atores acerca dessa transformação.

Nossa hipótese central, que se baseia na existência de elementos do passado que configuram uma trajetória de dependência, tem como núcleo de interpretação que esses elementos do passado estão diretamente ligados a dois processos que ocorrem simultaneamente e, assim, desdobra-se em outras hipóteses: a primeira é de que o próprio formato do federalismo, ao longo de seu desenvolvimento, implicou a configuração de um modelo alternativo de consórcios que não se enquadra no modelo de federalismo cooperativo que a lei pretende aperfeiçoar. Além disso, o desequilíbrio nas relações governamentais e a constante alternância entre períodos de centralização e descentralização, ou abertura e fechamento, acaba resultando no surgimento de “estruturas alternativas” como os consórcios, de maneira marginal e sem o foco necessário para seu desenvolvimento enquanto instrumento viável na discussão e promoção de políticas públicas de caráter ampliado – seja para solucionar problemas comuns ou para planejar políticas públicas em conjunto, com vistas a ultrapassar os limites territoriais e jurisdicionais.

A segunda, que ocorre de modo simultâneo, é que os consórcios desenvolvem-se como instâncias independentes dotadas de singularidades em seu processo de organização, a começar pela flexibilidade assumida pelos formatos de consórcio que surgiram no decorrer da ampliação do volume de experiências. Essa flexibilidade ilustra-se pela diversidade de modelos e áreas de atuação dos consórcios constituídos a partir do final da década de 1980, principalmente. Isso significa dizer que os consórcios, como instâncias autônomas de organização, tiveram, cada um à sua maneira, de se desenvolver e organizar com os instrumentos disponíveis no momento de sua constituição. Mais do que isso, quando se leva em consideração o plano jurídico, os consórcios, sem regulamentação legal, enfrentaram um processo de aprendizado institucional para sua constituição e sobrevivência, amparados pelas normas de associações civis, sem fins econômicos. Esse aprendizado institucional, desenvolvido ao longo de quase 40 anos, leva os consórcios, em alguns casos, a rejeitarem essa nova estrutura colocada pela lei, na medida em que esse aprendizado levou à construção de estruturas flexíveis e mais resistentes às normas aplicáveis ao modelo de consórcios públicos consagrado pela lei, apesar das vantagens concebidas.

Esse descolamento entre o que a Lei de Consórcios Públicos apresenta em seu teor e o que apontam os formatos assumidos pelos consórcios já constituídos coloca em dúvida o modo como a lei foi concebida, desde os primórdios de sua formulação. Será que os consórcios, na sua totalidade, foram de fato contemplados por esse novo marco legal, considerando os diversos modelos constituídos? De que maneira foram criados espaços de discussão com os consórcios públicos em funcionamento pelo país para a formulação da lei? Como a lei tem sido aplicada? Como a lei foi articulada politicamente?

Para desenvolver os argumentos apontados e dirimir as dúvidas adjacentes a essa questão – levando em conta os elementos do passado que influenciam o comportamento dos consórcios no presente, e que marcam a trajetória dos consórcios –, delimitamos em nossa análise a compreensão de que os consórcios, enquanto organizações dotadas de regras, procedimentos e um sentido de coordenação específico de seu funcionamento dão um sentido aplicável à definição de instituição. Portanto, para abarcar tal questão é conveniente e necessário partir de uma definição mínima de instituição, assim como apresentar as escolas neoinstitucionalistas e contextualizar os argumentos trazidos principalmente pelos teóricos do *institucionalismo histórico*, corrente de pensamento presente no interior dessas teorias e que atende ao sentido deste trabalho.

O *neoinstitucionalismo*, ou *pós-comportamentalismo* – para utilizar o termo cunhado por Peres (2008, p. 60) – apresentou-se nos últimos 40 anos como uma abordagem amplamente aceita tanto nas disciplinas de Ciência Política, como Sociologia e Economia.

A perspectiva adotada pelos seus teóricos trouxe as instituições para o centro da análise, em reação à rejeição do “antigo institucionalismo” e à crise do paradigma behaviorista, que ignorava das análises comportamentalistas o contexto institucional (PERES, 2008) e que, portanto, conferia ao comportamento dos indivíduo a explicação de todos os fenômenos de governo. (IMMERGUT, 2006, p. 156).

Na perspectiva do neoinstitucionalismo, podem ser classificadas três grandes correntes: neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo sociológico (mais conhecido como teoria organizacional) e neoinstitucionalismo histórico. Ao abordar o novo institucionalismo, Immergut (2006) destaca que as três grandes correntes possuem núcleos comuns, em que o diálogo e a interdependência de seus elementos se fazem presentes. A autora observa que, de modo semelhante ao behaviorismo, o institucionalismo histórico possui limitações e críticas, que se relacionam diretamente a discussões referentes à ausência de métodos, teorias e tópicos de pesquisa utilizados na abordagem comportamental, e também à indefinição do conceito de instituição, assim como o de comportamento político.

Ao realizar uma análise comparativa institucionalismo *versus* behaviorismo, Immergut (2006) acaba propondo as principais características do neoinstitucionalismo, que se debruçam sobre linhas de pensamento divergentes entre as duas perspectivas: enquanto o institucionalista propõe que as verdadeiras preferências dos indivíduos não são necessariamente as preferências reveladas, o behaviorismo defende a idéia de que as preferências dos indivíduos são reveladas pelo comportamento; os institucionalistas entendem que a agregação de interesses não são a soma de interesses individuais, o que altera as decisões políticas, enquanto o behaviorismo entende como eficaz a agregação de interesses. (IMMERGUT, 2006, p. 157-158).

Segundo Powell e Di Maggio (1991, p. 2), o neoinstitucionalismo surge como um “esforço para encontrar novas respostas para antigas questões e sobre como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais”.

Isso implica reconhecer a definição de instituições como “*mediações entre estruturas e comportamentos individuais*”, proposta por Therét (2003, p.225), apesar de ficarem constatados sentidos variados no interior de cada uma das disciplinas em que se desenvolveram as teorias neoinstitucionalistas, mas que apresentam como aspecto convergente a mesma concepção de que os “dispositivos institucionais e os processos sociais importam” (THERÉT, 2003, p. 224).

Sendo uma corrente teórica recente – pois sua fase de expansão ocorreu entre os anos 1980 e meados dos anos 1990 –, ainda repercutem divergências quanto aos sentidos, problemas e metodologia do neoinstitucionalismo. Contudo, apesar das divergências seus estudiosos procuram interpretar o papel que as instituições desempenham na determinação dos resultados políticos e sociais, respondendo a duas questões essenciais: como construir a relação entre instituição e comportamento? E como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam? (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Para este trabalho, o neoinstitucionalismo elucidará nossa compreensão de como o contexto no qual os consórcios foram criados, desenvolvidos, e institucionalizados afeta o comportamento dos consórcios atualmente constituídos, tomando como base de dados os consórcios existentes no estado de São Paulo e observadas suas escolhas em relação à adaptação de sua figura jurídica à nova Lei de Consórcios Públicos.

As características compartilhadas pelos estudiosos da escola da teoria da escolha racional são pontuadas por Hall e Taylor (2003), segundo os quais: os atores envolvidos dividem um conjunto de preferências, adotam um comportamento utilitário e excessivamente estratégico a fim de que, por meio de cálculos, maximizem seus ganhos; vida política se

resume a um composto de conflitos em que os indivíduos que privilegiam suas preferências individuais o fazem mesmo em detrimento das preferências da coletividade; o comportamento de um autor é determinado por um cálculo estratégico, definido por suas expectativas em relação aos outros; e a instituição é criada baseada na cooperação voluntária entre os atores interessados.

Na mesma linha, aos incluir as forças individuais dos atores – visão de mundo e ideias – em um contexto cultural, Therét (2003) sugere que se estabelece um processo de decisão baseado nas probabilidades dos resultados, que por sua vez, produzirá “soluções mais prováveis porque os atores crêem que os outros também a escolherão” (THERÉT, 2003, p. 241).

Esse cálculo de probabilidades, baseado na expectativa do comportamento dos outros atores, coloca em segundo plano a influência de “forças históricas impessoais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206) no comportamento dos atores, mas revela o modo como as instituições estruturam a interação entre eles, ao distribuir uma série de sequências de alternativas na agenda, informações ou mecanismos de adoção que reduziriam os custos transacionais² e ampliariam os ganhos na troca entre os indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003).

Se na teoria da escolha racional a ideia é que as organizações e os indivíduos procuram maximizar seus resultados, do ponto de vista da teoria das organizações a racionalidade dos indivíduos na tomada de decisões não é uma ação inerente ao indivíduo, mas sim um objeto ou condição construída socialmente.

Dessa maneira, fica atribuída aos indivíduos uma racionalidade limitada, impedindo a tomada de decisões puramente racionais, dado que a ausência, a quantidade insuficiente de tempo e acesso às informações não permitem que os atores calculem suas preferências, por serem desconhecidas suas possibilidades e consequências.

Portanto, o comportamento dos indivíduos não revelaria suas reais preferências ou desejos, mas “roteiro institucional”, no qual os atores avaliam o comportamento a ser adotado por intermédio da análise de cenários e do processo histórico (IMMERGUT, 2006, p. 170), sugerindo assim, que as decisões políticas não podem ser vistas apenas como uma soma de interesses individuais, mas como o resultado de procedimentos organizacionais, e que, sendo procedimentos legítimos, levam os atores a se submeter a eles, criando, assim, instituições (ANDREWS, 2005, p. 6).

² Um breve resumo da origem da teoria da escolha racional e da influência da nova economia da organização nessa escola pode ser encontrado no trabalho de Hall e Taylor (2003), ao defender o direito à propriedade, a minimização de custos para o desenvolvimento e manutenção das instituições.

Hall e Tayllor (2003, p. 208) mencionam alguns aspectos fundamentais dessa linha teórica, quais sejam: a inclusão de símbolos ou modelos morais que conduzem o comportamento humano; a possibilidade de criar a própria identidade dos atores, a partir de “signos, imagens e formas”. Nessa perspectiva, é abordada a questão do surgimento, mudança das práticas institucionais e adoção de certas práticas difundidas entre as organizações, tornando-as semelhantes.

Também em oposição à teoria da escolha racional, que confere à ação dos indivíduos a explicação para a influência das instituições na situação política, o neoinstitucionalismo histórico procura interpretar o modo como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos a partir da inclusão da história no centro da análise, investigando os processos e escolhas que se deram no passado e influenciaram o presente, interpretando historicamente tais eventos do presente ao observar os eventos anteriores (HOCHMAN, 2007, p. 154).

Desse modo, uma abordagem baseada na trajetória das instituições faz mais sentido para o presente trabalho, não somente por atribuir importância aos elementos que constroem ou influenciam a ação dos atores, mas por conferir uma definição mais ampla de instituição.

O institucionalismo histórico foi desenvolvido como busca de melhores explicações para as questões políticas nacionais e para a distribuição desigual do poder. Seus teóricos concentraram-se em analisar o modo como a organização institucional política e as estruturas econômicas entram em conflito, privilegiando interesses em detrimento de outros; influenciados pelos estruturo-funcionalistas, aceitavam o princípio de uma comunidade política como sistema global com partes que interagem, mas consideravam que a economia e a política estruturavam o comportamento e seus resultados. Eles focaram seus estudos no Estado, considerando-o como um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e o resultado dos conflitos entre os grupos, e tendiam a uma visão macrosociológica orientada para o poder, que se concentrava em suas relações com a política e a sociedade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Três ideias centrais do institucionalismo histórico recente são expostas por Immergut (2006) e Hall e Taylor (2003), que pretendo combinar aqui para maior clareza: racionalidades alternativas (indivíduos e coletividades desenvolvem interpretações de seus interesses e metas, adotando um comportamento estratégico para maximização dos resultados); causalidade contextual (as forças ativas são modificadas pelas propriedades herdadas de cada contexto local); e contingências da história (situações críticas marcadas por mudanças institucionais, podendo produzir trajetórias novas).

Hall e Taylor (2003) dividem a forma como as instituições afetam o comportamento humano em duas perspectivas. Na perspectiva “calculadora”, os indivíduos, visando a maximizar seus rendimentos, adotam um comportamento estratégico-instrumental, examinando todas as possibilidades e selecionando as escolhas mais lucrativas. Na perspectiva “cultural”, o indivíduo, possuindo uma visão de mundo, toma suas decisões a partir de protocolos estabelecidos e comportamentos já conhecidos, interpretando as ações e tomando para si, como posicionam os autores, a posição de *satisficer*.

Essa teoria, desenvolvida mais amplamente na Ciência Política, inclui como instituição tanto organizações formais quanto regras e procedimentos informais que estruturam a conduta dos indivíduos e limitam suas interações (MENICUCCI, 2007). Essa compreensão de instituições como “regras do jogo” (MENICUCCI, 2007) contribui, assim, para a identificação da maneira como essas regras influenciam no comportamento dos atores. Apesar dos estudos dessa vertente identificarem as políticas públicas como as regras do jogo, para nosso estudo centraremos a análise nas regras do jogo produzidas pelas organizações formais e pelas organizações políticas.

Nessa perspectiva, assumimos dois enfoques na análise da adaptação dos consórcios à Lei nº 11.107/2005: o primeiro leva em consideração o modo como as mudanças legislativas apresentadas pela lei foram construídas. Apesar de representar a busca por um tipo de organização mais estável que atenda às necessidades de um Estado amparado por políticas públicas construídas de modo coordenado pelos entes que o constituem, a Lei não atende às necessidades dos diversos modelos de arranjos cooperativos que surgiram ao longo de quatro décadas. O viés regulatório que a lei apresenta, tem contribuído para a configuração de um cenário de convivências entre os dois modelos: privado e público, demonstrando que os formuladores da lei de alguma maneira, desconsideraram a maneira como os consórcios de fato estavam funcionando em suas localidades.

Dessa maneira, o segundo enfoque coloca em primeiro plano o próprio modo de funcionamento dos consórcios. Enquanto organizações dotadas de um sistema de regras e procedimentos formais construídos ao longo de 40 anos, constroem suas próprias estruturas institucionais. Estas, dependendo de como se apresentam, podem tanto viabilizar como inviabilizar a construção de novas instituições; a produção e implementação de políticas públicas; a adoção ou não de uma estratégia de governo (MENICUCCI, 2007); e no estudo apresentado, influenciar no comportamento dos atores/organizações/consórcios em relação à Lei de Consórcios Públicos.

Mas, e quando esse comportamento é reflexo das regras do jogo produzidas no passado?

Para este trabalho, entendemos que as regras do jogo produzidas pelos consórcios foram construídas historicamente pela ausência de regulamentação, de critérios claros para sua constituição, construindo, assim, um sistema de regras e funcionamento único e singular. Tal sistema de regras funcionaria como uma espécie de resistência à estrutura mais robusta e rígida proposta pela lei, enfraquecendo sua adoção pelos consórcios que adotaram estruturas de funcionamento mais flexíveis.

Inclusive, o arcabouço legal apresentado pela Lei cria sim, desincentivos para essa adoção nas esferas administrativa, tributária e legal; e não têm procurado defender ou articular tais questões junto aos consórcios, no que se refere a solução de dúvidas e interpretação de seus instrumentos.

Para aplicar tal teoria na análise dos consórcios públicos em funcionamento, conduzimos este trabalho a partir da combinação de um conjunto de dados quantitativos e qualitativos, utilizados da seguinte maneira: inicialmente, partimos de uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de refinar o referencial teórico que permitisse o embasamento das indagações a serem levantadas. Dando continuidade, realizamos uma busca de informações relevantes em órgãos competentes como o Centro de Estudos em Administração Municipal (Cepam) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), e material acadêmico de pesquisadores que investigaram a realidade dos arranjos de cooperação existentes no país. Além disso, durante a elaboração do trabalho tivemos contato com pesquisadores e atores que participaram do processo de elaboração da Lei de Consórcios Públicos no governo federal, e que puderam acrescentar detalhes pertinentes a esta pesquisa.

Como será apresentado, os consórcios selecionados para análise – Consórcio de Desenvolvimento da Região de São João da Boa Vista (Conderg), Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte (Codivap) e Consórcio do Grande ABC (CGABC) – representam casos ilustrativos do processo em que se dá a discussão da lei no funcionamento das entidades, e que auxiliam na compreensão da existência ou não de limites institucionais impostos pelos elementos do passado.

A respeito de tais consórcios, buscamos um aparato bibliográfico que permitisse obter um conhecimento prévio dessas experiências, resgatando seus principais acontecimentos, atividades realizadas e situação atual, por meio de periódicos, revistas regionais, documentos

eletrônicos e publicações acadêmicas. Essa pesquisa inicial facilitou a realização de entrevistas semiestruturadas com os membros integrantes dos consórcios.

Entre os membros dos consórcios, delimitamos as entrevistas aos membros integrantes do Conselho de Prefeitos e membros diretivos. Dentre estes selecionamos prefeitos, diretores jurídicos e superintendentes/coordenadores que acompanharam as ações dos consórcios a que estão vinculados no período de implantação da lei, compreendendo o ano de 2007 em diante. No caso dos prefeitos, também consideramos os resultados das entrevistas com os presidentes atuais dos consórcios, dado que detêm condições de conceder informações dos trabalhos atuais, das atividades recentes, quando relevantes. Diante desses relatos, foi possível construir um mosaico de argumentos que colaboram com o sentido desta pesquisa: compreender de que maneira o comportamento dos atores envolvidos nas discussões de adaptação é moldado pelo próprio consórcio e pelas instituições governamentais relacionadas às suas atividades.

Esse corpo de informações nos permitiu dividir esta pesquisa em quatro seções. Na próxima seção, apresentamos uma contextualização da formação dos consórcios no país, partindo da evolução do modelo federativo brasileiro e dos conflitos inerentes ao modelo federativo pós-Constituição de 1988.

A seguir, colocamos em evidência o panorama dos consórcios públicos no Brasil, partindo do surgimento das primeiras experiências, seu desenvolvimento no cenário público até os dias atuais, assim como a evolução jurídica desses institutos, o que denota sua trajetória e também a forma como a legislação de consórcios públicos foi construída e operacionalizada. Pretende-se, de igual maneira, analisar as alterações econômicas, técnicas e formais que permeiam o consorciamento entre os municípios, dado que implicam mudanças no *modus operandi* das prefeituras enquanto órgãos executores das funções administrativas dos municípios.

Na seção “Consórcios em negociação: experiências concretas no estado de São Paulo”, dividimos nossa pesquisa de campo em duas partes. A primeira pretende identificar os consórcios em funcionamento no estado de São Paulo que não se adaptaram aos moldes da Lei nº 11.107/2005. Analisamos tal cenário a partir das áreas que tiveram maior receptividade da lei, assim como das que apresentaram maior resistência, ressaltando os principais argumentos apresentados pelos consórcios.

Para observar mais profundamente essa dinâmica, na segunda parte da pesquisa de campo identificamos e selecionamos consórcios em funcionamento no estado de São Paulo que não adaptaram sua figura jurídica para consórcio público aos moldes da Lei nº 11.107/2005 ou apresentaram demora na adaptação, a partir dos critérios: consórcios que

discutiram a possibilidade de adaptarem-se à lei; atuantes na área de desenvolvimento, no qual apresentou elevado índice de não adaptação; e consórcios constituídos há mais de 20 anos.

Diante da delimitação dos critérios, apontamos de modo descritivo os consórcios selecionados para análise: Conderg, Codivap e CGABC. A partir dessas três experiências, damos destaque às entrevistas, visitas, depoimentos e informações necessárias à construção analítica do objeto de estudo.

Na última seção, expomos o conteúdo analítico dos casos observados. Adotamos como critério analítico o método comparativo, que se baseou nas observações das diferenças e semelhanças entre os processos de adaptação da lei nos três casos selecionados. Para concluir, apresentamos as considerações finais deste trabalho na expectativa de contribuir com o aprimoramento das experiências de consórcios e com a produção acadêmica do país.

2 O CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

2.1 Federalismo: conceito e definições

Ao analisar os consórcios públicos como um instrumento de cooperação federativa, é preciso colocar no centro da análise que é no contexto federativo que residem as condições para o estabelecimento de relações entre os governos, sejam elas equilibradas ou não. Para levar a cabo tal discussão, buscaremos compreender os principais conceitos relevantes, as origens, o desenvolvimento e o funcionamento do federalismo brasileiro, observando como as relações intergovernamentais se processam neste curso.

Iniciar uma discussão sobre o federalismo partindo da definição de um conceito pode significar um trabalho sem fim para o pesquisador. Como exemplo do grau dessa dificuldade conceitual, podemos mencionar as 497 concepções diferentes sobre o termo, conforme citado em obra de Rocha e Faria (2010, p. 102). Desse modo, delimitamos nosso estudo sobre os aspectos fundamentais do federalismo, recorrendo a trabalhos de autores brasileiros que se tornaram referência nessa temática e em sua relevância para a análise das relações intergovernamentais (BERCOVICI, 2004; RAMOS, 2000; SOUZA, 2003).

Nos estudos pesquisados, constata-se que uma das definições mais utilizadas é o conceito proposto por Elazar:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR apud ABRUCIO, 2002, p. 26).

A partir dessa definição, compreendemos que numa parceria, todos os participantes devem concordar e aceitar os termos estabelecidos, a partir do compartilhamento e do reconhecimento de responsabilidades e de poderes mútuos dessa parceria. Em sua dimensão histórica, o objetivo fundamental deste “contrato” seria viabilizar a convivência de unidades políticas, que, constituídas por uma infinidade de motivos, estabelecem obrigações mútuas entre seus componentes (ROCHA; FARIA, 2010).

Em uma visão mais contemporânea, o objetivo deste “contrato” é estabelecer uma união entre os entes constitutivos da Federação que seja capaz de assegurar a paz interna e

externa, e ampliar a capacidade de realização de interesses comuns, reduzindo os conflitos, as diferenças inter-regionais e intrarregionais e até atendendo às demandas por autonomia local (ABRUCIO, 2002). Isto porque, para o autor, toda federação deriva da existência de desigualdades étnicas, linguísticas, socioeconômicas locais ou regionais, culturais, políticas, extensão ou diversidade territorial, compartilhando, portanto, a defesa de uma unidade na diversidade, congregando as diferenças em uma única esfera territorial.

Cabe lembrar que essas diferenças entre os pares dentro de uma unidade territorial – compreendidas como pluralismo na análise de Ramos (2000) – é que dão significado à configuração do federalismo, pois, antes de ser um tipo de organização do Estado, o federalismo é um “fenômeno político e social” (RAMOS, 2000, p. 23), que serviu como base política nos Estados Unidos para o desenvolvimento de diversas formas de pluralismo dentro da mesma sociedade civil. Isto equivale a dizer que o federalismo é, sim, um tipo de organização do Estado, mas também um reflexo do aprendizado social, em que a relação entre as práticas dos princípios federalistas e suas consequências é mais passível de identificação do que um conceito preciso, na medida em que o que está em jogo é “a escolha daquela forma de Estado que melhor atende à nossa realidade” (RAMOS, 2000, p. 33).

Nesse sentido, com a análise mais voltada a compreender os elementos que levam a um fim exitoso dos arranjos federativos – que para Ramos (2000) seria uma “combinação de liberdade, bom governo e paz” (RAMOS, 2000, p. 33) –, encontramos três condições essenciais: a existência de um contrato federativo garantido por um sólido arcabouço institucional, a convivência entre os princípios da autonomia e interdependência e a republicanização da esfera pública, principalmente no plano subnacional (ABRUCIO, 2002).

Complementando estas três condições apontadas pelo autor, podemos destacar elementos subjacentes a cada uma delas:

a) a primeira condição estabelece-se a partir de uma Constituição escrita por cada país, por ser o único instrumento capaz de garantir a obediência e a segurança do cumprimento por todos os participantes. Mesmo onde os mecanismos do federalismo são utilizados para a solução de conflitos, se não for matéria constitucional, isso não o torna um país federativo.

b) a segunda condição sugere que a autonomia e a interdependência devem estar associadas, a fim de assegurar os direitos de cada um e a soma dos interesses presentes na Federação. Se, por um lado, é necessário que os entes federados estejam dotados de poder para se autogovernarem de acordo com as competências atribuídas pela Constituição e para que sejam controlados mutuamente, por outro lado, também é necessário que os entes

negociem constantemente os papéis desempenhados e o modo de resolução de conflitos, por meio da cooperação.

c) a terceira condição, a republicanização da esfera pública, está baseada no controle do poder, por meio de seu equilíbrio, e na participação dos cidadãos na vida pública. Isso não quer dizer que seja necessário apenas garantir a eleição dos cidadãos a cargos públicos, mas que sejam ampliados os canais de diálogo, espaços de interlocução, comunicação e mecanismos de transparência, garantindo, assim, não apenas sua participação, mas o controle do poder.

Como apontado por Rocha e Faria (2010), Montesquieu já se referia ao federalismo como uma “sociedade de sociedades”, relacionando o acordo federalista à possibilidade de expressão das vontades dos participantes. Em outras palavras, ao estabelecer a partilha de poder entre os níveis de governo, o federalismo garante que os grupos menores tenham suas expressões e interesses atendidos, respondendo ao já preconizado por Alexis de Toqueville quando defendia a valorização do poder local, ao assumir que a repartição do poder levaria a uma sociedade civil capaz de controlar os governantes e que, assim, a resistência estaria em todo lugar (WEFFORT, 2006).

No entanto, essas três condições somente serão asseguradas a partir da construção de mecanismos institucionais capazes de constituir um “jogo de competição-cooperativa entre os seus integrantes” (ABRUCIO, 2002, p. 28), de tal forma que o controle mútuo e a negociação estejam tão entrelaçados que nenhum dos integrantes seja capaz de estabelecer-se a partir de uma relação hierárquica e de dominação com os demais.

Em se tratando dessa dimensão formal do federalismo, expressa no desenho das instituições, de acordo com Rocha e Faria (2010) é preciso incorporar outra dimensão, de origem sociológica, que incorpora as características de cada sociedade, presentes na cultura, identidades sociais, já que “dessas identidades podem derivar arranjos institucionais diferenciados” (ROCHA; FARIA, 2010, p.103).

E é apoiado nessas particularidades de cada sociedade que cada sistema federativo irá assumir características únicas, logo, as transformações dessa mesma sociedade implicarão mudanças no sistema federativo. Da mesma maneira, podemos dizer que as características particulares da organização federativa de cada país tanto podem estimular o surgimento de instituições e regras – formais ou informais – para que favoreçam a competição/cooperação como podem não fazê-lo.

Nesse sentido, aprofundar as origens do federalismo pode apresentar uma identificação real do que acabamos de afirmar. A construção do federalismo teve sua origem a partir do

modelo norte-americano, adotado em 1787 para superar a instabilidade política advinda de seu modelo confederativo. Esta fragilidade institucional era resultado do caráter recomendativo do órgão central da Confederação – o Congresso –, que se subordinava às decisões e ao veto dos estados. Por sua vez, os estados apenas adotavam as deliberações do Congresso quando consideravam adequadas aos seus interesses individuais (BERCOVICI, 2004).

A partir da existência de duas esferas de poder – federal e estadual –, adotou-se um modelo governista de caráter nacional, pautado pelo equilíbrio de poder político entre os entes e pela repartição de competências. Esse modelo, também conhecido como federalismo dualista, justificou-se como complemento ao Estado liberal, evitando maior regulação e intervenção da União na economia. Além da separação vertical (União e estados), a estrutura norte-americana delineou-se pela separação horizontal (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), também equilibrada, de tal forma que o objetivo de controle de uns sobre os outros resultasse na fórmula dos freios e contrapesos idealizada por Madison (BERCOVICI, 2004).

Ao percorrer a evolução do modelo de federalismo norte-americano, podemos observar que seu formato adquiriu diversas características, de modo que em cada momento político ou econômico a balança federativa pesava mais, ora para os estados-membros, ora para a União, seguindo a configuração da Suprema Corte em cada um desses momentos. É o que demonstra Bercovici (2004) ao apontar historicamente três distintas configurações de federalismo ao longo da evolução histórica norte-americana.

O *federalismo nacional* esteve presente nos primórdios da República americana, quando a Suprema Corte, liderada por Marshall, reforçava a figura da União frente aos estados-membros, assegurando não somente os poderes previstos constitucionalmente, mas os poderes necessários e apropriados para seu exercício.

O *federalismo dual*, que enfatiza a separação de competências, apresentou-se como alternativa logo após a Segunda Guerra Mundial, quando a Suprema Corte buscou ressaltar os poderes estaduais frente à União. Nesse período, segundo Bercovici (2004), surgiram os primeiros passos de uma relação mais cooperativa entre as esferas de governo.

No entanto, o *federalismo cooperativo*, como uma relação de colaboração e cooperação em que as esferas de poder se complementam e buscam o interesse coletivo, surge com o *New Deal*, política econômica implementada por Franklin Delano Roosevelt para superar os problemas decorrentes da depressão da década de 1930. Inicialmente, houve uma tendência fortemente centralizadora, de coordenação vertical do aparelho administrativo

federal, haja vista que já os estados, sem capacidade de sozinhos darem conta de problemas socioeconômicos de seus territórios, perderam grande parte de sua autoridade, ao contrário da União. A partir de 1937, com uma reinterpretação da 10ª Emenda da Constituição de 1787, o governo federal passou a enfatizar a necessária colaboração entre os entes, de forma pragmática para a solução de problemas concretos, como ilustram os instrumentos utilizados pelo governo federal norte-americano para levar a cabo os programas federais de políticas sociais, garantindo subvenções aos estados em troca de contrapartidas na execução do programa.

2.2 Origens e demarcações históricas do federalismo brasileiro

A lógica da coexistência de unidades territoriais autônomas é de origem norte-americana, mas, como foi possível identificar a partir de sua evolução, já em sua origem adquiriu diversos formatos, que dependeram exclusivamente do nível de descentralização, de abertura política e do grau de autonomia conferida aos entes federados. Da mesma maneira, sua aplicação em outros países pode sofrer variações e, não havendo formato único, apresenta-se como uma fotografia do contexto histórico e político de sua atualidade, imprimindo instituições políticas muitas vezes bem diversas da original e apresentando, ao longo de seu desenvolvimento, características de cada um dos federalismos conceituados anteriormente, como demonstra o caso brasileiro.

No Brasil, com o advento da Constituição de 1891, a República e a Federação surgiram juntas. Enquanto resistiu o regime monárquico, o reforço ao unitarismo sempre foi predominante, apesar de ideais federalistas já se terem manifestado. Para Abrucio (2002, p. 32), “[...] o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial à palavra federalismo para o vocábulo político brasileiro”.

Conforme a afirmativa do autor, podemos identificar a principal particularidade do caso brasileiro em relação ao norte-americano quando se trata do contexto de adoção do federalismo. De maneira diversa do modelo de federalismo norte-americano, em que os estados, já autônomos, buscaram a unidade de um poder comum, na experiência brasileira o federalismo surge de uma formação unitária imperial de 1824, contestada por forças centrífugas oriundas principalmente de reivindicações por autonomia das províncias, por decisão do Poder Central.

Essa autonomia que se reivindicava era essencialmente política, pois a partir dela é que “todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista” (ABRUCIO, 2002, p. 34), já que em relação à autonomia financeira não havia um consenso, pois cada província tinha interesses e situações econômicas bem diversas. Quanto à autonomia política, significava ter o controle das eleições locais, diga-se o controle seguro da eleição e também do mandato dos presidentes de províncias pela própria elite política da região.

O federalismo brasileiro nasceu “dualista”, estabelecendo igualdade jurídica entre os estados, com idêntica competência e a exclusão da interferência da União nas competências dos estados. Mas o que na prática se estabeleceu foi um modelo desequilibrado de Federação, mais conhecido como “política dos governadores” (ABRUCIO, 2002, p. 35), já que os governadores de estados eram os atores mais importantes do sistema político e a constituição do Poder Central era fruto de um acordo entre os estados de Minas Gerais e São Paulo, os quais detinham, além do controle político, mais participação financeira. O Poder Central era frágil a ponto de não conseguir atuar como moderador de conflitos diante dos grandes estados; sua atuação era fortalecida apenas diante dos pequenos estados e no processo de diplomação ou impugnação dos deputados eleitos.

Nesse sentido, podemos reconhecer como artificial o federalismo preconizado pela República Velha. Na contramão de seus princípios, além de predominar nas relações federativas a força dos governadores e o desequilíbrio entre os estados, ainda estava pautado por estruturas oligárquicas, repleto de clientelismo e ao mesmo tempo vazio de participação popular.

Mas, logo essa artificialidade deu sinais do processo de fortalecimento do poder de intervenção da União nos estados, que mais tarde configurou-se como um federalismo centralizador. Com a Revolução de 1930, teve início o processo de desenvolvimento do Estado desenvolvimentista, assim denominado por tornar o Estado o principal instrumento de desenvolvimento econômico do país e pela lógica de centralização financeira e administrativa sob custódia do Executivo federal. Na medida em que o Executivo federal se fortalecia via burocracia, e a autonomia dos estados era enfraquecida, o federalismo desaparecia.

A autonomia dos estados foi à ruína: além de perderem o direito de eleger seus representantes, tinham as demandas por investimentos atendidas sob coordenação e supervisão do governo central, por intermédio de estruturas burocráticas como os Daspinhos³. A partir do golpe de 1937, com o Estado Novo, foi decretada a intervenção direta em todos os

³ Departamentos administrativos instalados nos estados que coordenavam, junto ao Ministério da Justiça, a preparação anual do orçamento e sua execução. Para ver mais sobre o assunto, consultar: SOUZA (2006).

estados e a estrutura de governo passou de centralizadora para autoritária, ferindo constitucionalmente um dos aspectos elementares do federalismo.

Quanto a este período, foi possível identificar opiniões bem diversas a respeito da existência ou não do federalismo nessa estrutura de governo. Se, por um lado, é possível considerar que, ao ferir o princípio básico do federalismo – a autonomia –, o federalismo passa a inexistir, por outro lado, Bonavides (2004) interpretou tal estrutura de governo como uma espécie de “federalismo pátrio”, dado o caráter nacionalista de coordenação e cooptação.

Apesar dessa divergência, o que se depreende é que a adoção do modelo federalista foi, sobremaneira, uma opção de governo que buscou um “compromisso para associar e cooperar ativamente” (RAMOS, 2000, p. 37). Sem dúvida alguma, esse é o federalismo que perseguimos. No entanto, quanto mais nos afastamos desses princípios e dos demais, mais nos aproximamos da centralização, do autoritarismo. Porém, ao considerar que no nível constitucional o federalismo no Brasil é intocável e não pode ser abolido, faz sentido considerá-lo como uma variável constante, e a sujeição dos entes subnacionais à União, uma característica do federalismo daquele momento, mesmo que possa mais negar o próprio federalismo do que se aproximar do significado de “pátrio”.

Com o retorno da democracia na Segunda República por meio da Constituição de 1946, as eleições para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, inclusive dos municípios, voltaram a ser parte integrante da vida política do país. Positivamente, na visão de Abrucio (2002), no campo das relações intergovernamentais o fortalecimento do poder nacional – importante legado varguista – tornou as relações federativas mais equilibradas, tanto entre os estados como entre estados e União. No entanto, a ausência de reformas institucionais que contemplassem o comportamento cooperativo como solução dos conflitos, principalmente as diferenças regionais, e que do mesmo modo reduzissem as políticas clientelistas que se estabeleciam no campo partidário, anulou as possibilidades de se levar às vias de fato o federalismo cooperativo.

De modo distinto, ao analisar o campo das políticas públicas, Bercovici (2004) aponta a Segunda República como berço da inauguração do “federalismo cooperativo”, na medida em que a Federação diversificou-se em termos de núcleos regionais de poder, dando ênfase a questões que envolviam os desequilíbrios regionais, favorecendo a integração regional, mesmo que sob a coordenação do governo federal:

Foi sob esta Constituição, na década de [19]50, que a questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a

atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada CEPAL. Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais. (BERCOVICI, 2004, p. 42-43)

Um dos órgãos criados para levar a cabo a política estatal de desenvolvimento dessas regiões foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), vista ora como espaço dinâmico de penetração dos problemas do Nordeste (BERCOVICI, 2004), ora como moeda de troca entre o Nordeste e o governo federal para apoio na aprovação de projetos. Disso, observamos um ponto central: a questão das desigualdades regionais aparece pela primeira vez na agenda política nacional como prioridade nos programas do governo federal, porém de modo enviesado, o que talvez explique, em parte, o nível de abandono que sempre marcaram a trajetória de desenvolvimento dessa região.

O que podemos observar diante desse quadro é que, mesmo com o retorno da democracia e das primeiras tentativas de contemplar as questões regionais no programa nacional de desenvolvimento, tais estratégias não foram suficientes para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista e junto levar a mudanças no campo das relações interfederativas, tornando a atitude dos estados mais compromissada com esse projeto nacional. Ademais, segundo Abrucio (2002), foi exatamente a permanência e talvez a ampliação do formato clientelístico das relações entre os estados e a União que levaram os militares a optarem pela via autoritária para prosseguir com esse projeto de “execução” do desenvolvimento no país.

Sendo assim, estabeleceu-se no Brasil a partir de 1964 o regime militar, que teve como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas nas mãos do governo federal: controlar as transferências de recursos, uniformizar a atuação administrativa dos estados e municípios e, no campo político, controlar o processo eleitoral em sua totalidade. Para isso, foi suprimido gradualmente o acesso à participação no processo eleitoral: primeiro, as eleições para Presidente da República (Ato Institucional nº 2, de 1965) instituindo a figura do general-presidente; em seguida, as eleições para governadores (Ato Institucional nº 3, de 1966); as eleições para prefeitos de capital e cidades consideradas de “segurança nacional” (Constituição de 1967); e por último a instituição de eleições indiretas para os cargos ao Senado (Emenda Constitucional nº 8, de 1977). A União passou, assim, em nome da modernização administrativa, a legitimar-se e atuar sobre os estados e municípios por intermédio dos órgãos de administração direta e indireta.

Nesse contexto, a questão metropolitana foi incluída na Constituição Federal de 1967 e mantida na Emenda Constitucional nº 1969. Mas somente em 1973, com a promulgação da Lei Complementar nº 14, as regiões metropolitanas foram de fato institucionalizadas, com a criação de nove Regiões Metropolitanas (RM): São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e pouco depois, com a Lei Complementar nº 20/1974, criou-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tendo em vista o caráter uniformizador e unilateral dos programas de desenvolvimento do governo federal, a Lei nº 14/1973 definiu como “serviços comuns de interesse metropolitano”: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental, a produção e distribuição do gás combustível canalizado, os transportes e o sistema viário e o uso do solo.

Foi criada no âmbito federal, no mesmo período, uma série de estruturas de apoio técnico e financeiro, para o desenvolvimento urbano e para as RMs, e que recebeu de Machado (2009) a denominação de modelo da “tecnocracia esclarecida”. Essa estrutura envolvia: Banco Nacional de Habitação (BNH), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serphau), Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), Fundos de Desenvolvimento Metropolitano (FARIA, 2008).

Assim como não há dúvidas de que havia de fato estruturas institucionais de sustentação às políticas macroeconômicas do governo federal, e que nelas estavam incluídas as que trataram da questão metropolitana, também é inquestionável por parte dos pesquisadores o perfil autoritário e centralizador do regime militar bem como o emprego indevido do termo “federalismo de integração” nesse período. Sua utilização tanto serviu como lógica para defender “uma relação de sujeição das esferas de governo ao comando do Governo Central” (ABRUCIO, 2002, p. 71) como para “fundamentação teórica para o desenvolvimento e para a segurança nacional [... e] legitimidade jurídica para a supressão do federalismo tal como foi concebido” (BERCOVICI, 2004, p. 40-41).

Nesse sentido, o ritmo dessas mudanças não seguiu nem a lógica das peculiaridades regionais e os tipos de serviços considerados prioritários para cada região nem a participação dos municípios nos órgãos consultivos e deliberativos. Isso reflete, em boa medida, o caráter verticalizado das políticas públicas da época. A representação nesses órgãos, que seguia um viés estadualista do federalismo nesse período, ficou a cargo dos executivos estaduais.

Contudo, apesar do perfil impositivo dessas mudanças, o crescente nível de urbanização e os problemas sociais decorrentes desse processo haviam sido negligenciado em

outros períodos. Pela primeira vez foi possível identificar que a questão metropolitana e a necessidade de pensar e enfrentar conjuntamente a prestação de serviços comuns ganhou espaço na esfera governamental. Com isso, as regiões metropolitanas puderam contar com estruturas institucionais e disponibilidade de recursos, garantindo a implementação de projetos, principalmente para as áreas de transporte, saneamento e tráfego urbano, consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico dessas regiões do país.

No entanto, como apontam Azevedo e Guia (2004), o tratamento que se deu à questão metropolitana reduziu-se à gestão, tratando de forma simétrica todas as regiões do país e suas particularidades, além de excluir os atores e organismos sociais envolvidos nos movimentos urbanos do período. Isso demonstra o quanto a questão da governança estava ausente do vocabulário governamental da tecnocracia militar.

2.3 Em busca de coordenação: descentralização, autonomia e desequilíbrio em primeiro plano

As estratégias utilizadas pelo regime militar começaram a entrar em declínio ao final da década de 1970 e início dos anos 1980. A principal base de sustentação do regime – propulsor do desenvolvimento – entrou em declínio com a crise fiscal e com o surgimento de novos atores no cenário político, já que o restabelecimento do poder dos governadores nas eleições de 1982 marcava o início do processo de redemocratização do país, pautado pela divisão de poderes entre os governadores eleitos e o governo federal. Uma das consequências imediatas desse declínio foi a retração dos investimentos nas regiões metropolitanas e o distanciamento do governo federal como formulador e executor das políticas urbanas do país, deixando a cargo dos governos estaduais tal responsabilidade (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Sob o impulso dos governadores, os governos subnacionais ampliaram sua participação na receita tributária e na penetração do Congresso Nacional, permitindo que o período de abertura política tivesse como discurso unificador a descentralização e a democracia nos debates do Congresso Constituinte de 1986. Nestes, as reivindicações por ampliação dos recursos fiscais foram unânimes entre os estados.

O que cabe observar é que, além do consenso dos estados pela descentralização, isto também teve ressonância entre os municípios, tanto em busca da ampliação de recursos como principalmente pela ampliação do poder político dos governos subnacionais, que representaria automaticamente o enfraquecimento do Poder Central.

Esse movimento de descentralização das estruturas administrativas no Brasil esteve condicionado a dois fatores: a crise do Estado desenvolvimentista e de suas bases de sustentação, especialmente do papel do governo federal de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento; e o processo de consolidação democrática em que novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais, disputariam com as instituições federais o papel de condução do processo político (ARRETCHE, 2006). Segundo Azevedo e Guia (2004), a palavra de ordem do momento era a municipalização.

Nesse sentido, a expectativa era a celebração de um novo pacto federativo, capaz tanto de proporcionar a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão como de contemplar os municípios e estados com maior autonomia financeira.

Com a redemocratização, abriu-se espaço para um novo federalismo no Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988 (CF 88), em 5 de outubro desse ano, a Federação foi restaurada em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º).

Esse novo federalismo representou para os municípios brasileiros, no papel de entes federativos, maior autonomia política e na gestão dos recursos públicos, com a ampliação da arrecadação de tributos dos estados, da União e de origem própria. Esta ampliação dos recursos ocorreu por duas vias: pela transferência de diversos impostos federais, como o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e pela ampliação nas transferências que constituem os Fundos de Participação Municipal e Estadual (FPM e FPE). Além dessa consequência direta, o novo quadro institucional favoreceu também a criação de inúmeros municípios, interessados nesse novo montante de recursos e impulsionados pelos mecanismos estadualistas do momento.

O imediato crescimento do número de municípios, e da atribuição de competências dos municípios sem o compatível aumento de receitas, representou também intenso crescimento nas disparidades entre os entes, nos níveis de densidade demográfica e territorial, desempenho social, vocação econômica e geração de renda. Essas desigualdades seriam corrigidas de antemão pelas transferências de recursos, mas o que na prática ocorreu foi a manutenção do perfil heterogêneo entre os municípios brasileiros dentro dos estados e entre as regiões do país.

Até porque o mesmo desenho institucional da Constituição de 1988, associado ao ideal descentralizador e de alto nível de autonomia municipal, aplicou-se tanto aos municípios de

pequeno porte populacional como a municípios como São Paulo e outras metrópoles brasileiras.

Isto provocou tensões e desequilíbrios quanto à capacidade de conjugar a prestação de serviços de qualidade e a saúde financeira do orçamento municipal, apresentando-se, em muitos casos, como um entrave ao desenvolvimento, principalmente de municípios de menor porte populacional.

Essa categoria de municípios, tendo na grande maioria dos casos limitações associadas à baixa capacidade financeira, à escassez de recursos humanos, ou impeditivos ambientais, e enfraquecimento de suas potencialidades econômicas, está condicionada a condições desprivilegiadas de ampliação de sua arrecadação. Conseqüentemente, tais municípios possuem menores condições de atrair investimentos industriais.

Assim, diante da ampliação do escopo de serviços públicos assumidos pelos municípios após a CF 88 – que além dos serviços como limpeza de ruas, transporte público e urbanização incluiu outros de maior complexidade, como saúde, educação básica, cultura, entre outros –, a busca pelo equilíbrio entre receitas e gastos tornou-se um desafio constante aos entes da Federação.

Nesse contexto, Abrucio e Soares (2001) observam que a descentralização reduziu-se a um processo de municipalização, na medida em que conferiu aos entes federados uma lista extensa de políticas públicas. Para o autor, os principais obstáculos para a viabilidade do processo de descentralização foram:

a) incapacidade de sustentabilidade financeira dos municípios, mesmo com a transferência de recursos, já que a diversidade de situações em nível local inviabilizava o modelo de municipalismo autárquico;

b) desigualdade administrativa entre os governos locais, marcados pela ausência de quadros técnicos e especializados capazes de dar vazão aos problemas na forma de políticas públicas eficazes;

c) manutenção de características patrimonialistas no sistema político, inviabilizando a qualidade na prestação de serviços públicos;

d) resistência a estruturas de cooperação no plano subnacional, transformando-se em experiências reduzidas ou frágeis sob o ponto de vista institucional.

Essa inviabilidade explica-se, em parte, porque a lógica da descentralização foi principalmente o resultado de um consenso na agenda política do país no período da democratização, que enxergava, entre outras coisas, as vantagens da descentralização: maior

controle social, maior qualidade e eficiência nos gastos e redução do Estado centralizador (MELLO, 1996).

Por trás desse modelo descentralizador estiveram duas justificativas. A primeira, de ordem política, envolveu principalmente a promoção da democracia participativa e a preservação das identidades territoriais. A segunda, de ordem econômica, esteve mais ligada ao princípio da eficiência na distribuição dos recursos, vista como pressuposto para ganhos na qualidade e variedade dos serviços ofertados, geração de inovações e aprendizado organizacional devido à competição entre as unidades administrativas (MELLO, 1996).

O viés econômico levou a mudanças no sistema tributário, que ampliaram a capacidade de arrecadação dos municípios. A nova condição dos entes subnacionais acabou sendo considerada a mola propulsora de competição por investimentos entre os municípios, os quais, para atraírem as empresas, passaram a conceder benefícios fiscais e vantagens em suas jurisdições.

Esse fenômeno de competição predatória, denominado “hobbesianismo municipal”, representa, na análise de Mello (1996), um dos efeitos perversos da descentralização no Brasil. Apesar de sua visão crítica, destacamos duas visões favoráveis a esse contexto de competição, quais sejam a econômica e a política:

a) a visão econômica neoclássica, representada por Brennan e Buchanan (1977, 1980), defende a “guerra fiscal” como uma maneira de controlar a força expansionista de um Estado “Leviatã”, provocando a redução de seu tamanho e interferência. A descentralização fiscal e a possibilidade de mobilidade dos cidadãos seriam incentivos a uma competição pela base de arrecadação entre os governos. Essa disputa levaria a um pacote de impostos mais atrativos do ponto de vista fiscal, impondo limites ao apetite dos governos. Assim, da mesma forma que a competição no setor privado disciplinaria o mercado, a competição entre as diferentes jurisdições em um sistema descentralizado poderia limitar a interferência do governo central, combatendo, assim, o abuso de poder.

b) a visão política, representada por Reis (2008) e Cunha (2004), vislumbra na competição a possibilidade de ampliação do território, facilita a construção de canais de diálogo, que, por sua vez, possibilitam o enfrentamento dos problemas comuns. Por um lado, na visão de Reis (2008) a competição também tornou possível o surgimento de experiências inovadoras de relações cooperadas entre os governos, ao buscarem mecanismos de fortalecimento do poder local a partir de ações setorializadas e regionais. Por outro, Cunha (2004) enfatizou que a competição entre os municípios e a convivência entre os três entes federados também contribuiu com a relevância de contornos mais presentes de cooperação.

Inclusive, para a autora a ausência de pactos colaborativos pode causar, em algumas situações, o agravamento de problemas, o que inviabiliza a provisão de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do país. Desse modo, ganha mais nitidez a concepção de que o enfrentamento de problemas que vão além das fronteiras geográficas entre municípios evidencia o surgimento de mecanismos de cooperação, como os consórcios intermunicipais.

Com base nesta última perspectiva, sendo evidente que o contorno dos problemas enfrentados pelos municípios em muitos casos ultrapassa os limites geográficos e administrativos, a formação de arranjos colaborativos pode viabilizar uma visão ampliada de atuação.

Essa atuação voltada para a solução de problemas e baseada na cooperação entre os municípios, em substituição aos conflitos e à disputa individualizada por recursos, apresenta-se de diversas maneiras: pela promoção da articulação regional dos municípios; pelo fortalecimento de sua atuação em relação a outros níveis de governo; e até mesmo pela superação da atuação reduzida apenas aos limites geográficos de seu território administrativo.

Em se tratando de arranjos colaborativos como alternativa para a correção e solução dos problemas comuns dos municípios dentro dos estados, a questão metropolitana não foi prioridade na CF 88. Como afirmam Azevedo e Guia (2004, p. 5), “como a questão metropolitana encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e aos ranços do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação ao tema”.

Aos estados coube dar tratamento à questão metropolitana, por meio das Assembleias Legislativas, de maneira mais flexível quanto às características de cada região. No entanto, analisando as Constituições Estaduais do período, Azevedo e Guia (2004) destacam que as questões relacionadas a regiões metropolitanas ou foram negligenciadas pelas Constituições Estaduais (Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas e Sergipe) ou apenas disciplinaram normativamente, evitando características associadas ao regime militar, ressaltando a criação de mecanismos de consulta prévia aos municípios e a participação da população nos mecanismos institucionais. Segundo os atores dos estados analisados, apenas o Ceará e São Paulo incluíram a participação do estado na gestão metropolitana como questão estratégica (AZEVEDO; GUIA, 2004, p. 6-7).

A análise dos autores mostra que, na tentativa de se preservarem os princípios desse novo pacto federativo, o tratamento da questão metropolitana trouxe aspectos que negligenciaram não somente a importância de dar respostas aos problemas cada vez maiores dos grandes centros urbanos, mas deixou de lado a lógica cooperativa do federalismo, como

se fosse possível promover o federalismo cooperativo e ainda dar conta dos problemas das RMs apenas via municípios.

Até houve a proposta da criação de um novo ente metropolitano. Partindo da formulação de um documento elaborado por oito das nove RMs, foi proposto que o pacto federativo incorporasse uma nova instância, diga-se um quarto nível da Federação, baseado na constatação de que uma RM, antes de uma região administrativa, de planejamento e socioeconômica, era também uma instância política. No entanto, apesar de apresentada à Assembleia Constituinte, tal proposta não obteve sucesso (GOUVÊA, 2005).

Concomitante à vitalidade desse comportamento municipalista, a questão metropolitana passou a ser objeto de uma resistência tanto pelos governos municipais como pelos organismos da sociedade envolvidos com a questão urbana, vista como uma possível diminuição de poder para o estado ou municípios.

Outro argumento utilizado para explicar essa saída precoce da questão metropolitana da agenda política do país e de suas instituições foi desenvolvido por SOUZA (2003). O autor apoiou-se no conceito de *path-dependency* para afirmar que, como as instituições ligadas às regiões metropolitanas não se adaptaram à mudança do regime, de autoritário para democrático, tampouco conseguiram adaptar-se à trajetória dos municípios brasileiros e produzir mecanismos de cooperação intergovernamental entre os municípios.

De maneira sintética, a questão metropolitana pode ser analisada a partir de três fases:

– *a primeira*, compreendida entre 1973 e 1988, foi marcada pela centralização dos mecanismos de regulação e financiamento sob controle da União, cabendo aos estados a responsabilidade pela implementação das políticas metropolitanas em detrimento dos municípios. Como já foi exposto, apesar do componente autoritário havia estruturas institucionalizadas e recursos federais disponíveis;

– *a segunda fase*, já após a promulgação da Constituição de 1988, em regime democrático, foi suprimida por um discurso hegemônico municipalista, no qual a questão metropolitana foi identificada como uma estrutura ineficaz, padronizada e ligada ao regime autoritário do governo militar.

– *a terceira fase*, iniciada nos anos 1990 e ainda em curso, é marcada por parcerias entre municípios metropolitanos e o surgimento de redes nacionais, envolvendo associações compulsórias e diversas modalidades voluntárias de associativismo no espaço que corresponde às regiões metropolitanas.

Esta última fase também marca o segundo momento do processo de redemocratização promovido pela Constituição de 1988. De acordo com Souza (2003), com a implantação do

Plano Real, em 1994, além de promovidas mudanças no desenho federativo, ganhou visibilidade a dívida acumulada pelos estados e municípios, levando o governo federal a reassumir a liderança no pacto federativo para a superação da questão do endividamento das esferas subnacionais.

Dito de outro modo, houve um fortalecimento do Poder Central, que antes estava enfraquecido pelo poder financeiro e político dos entes subnacionais. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso como novo presidente da República esse cenário se reverteu, já que o presidente eleito estava munido de um plano de estabilização financeira e que, como observou Dias (2006), tinha legitimidade com a coalizão de apoio político que se formara entre os governadores do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) eleitos (Mário Covas, SP; Marcelo Alencar, RJ; e Eduardo Azeredo, MG), e melhores condições financeiras de arcar com o financiamento das políticas sociais necessárias ao desenvolvimento do país.

Na condução desse plano de estabilização, emergiu uma nova concepção nas práticas de gestão da administração pública. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, orientado para o equilíbrio das contas públicas e da eficiência da ação estatal, veio como pressuposto para configurar uma nova abordagem para a administração pública, de “burocrática” para “gerencial”. Nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal que conduziu a reforma, as características básicas que definiam esse novo perfil gerencial:

[...] orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PEREIRA, 2005, p. 28)

Nesse sentido, cabe apontar que a reforma do Estado, apesar das dificuldades de sua aplicabilidade, acabou contribuindo para a superação do próprio discurso municipalista extremo, com a formação de novos arranjos institucionais, como os pactos, consórcios, agências, redes, associações e fóruns intermunicipais. Isso porque, ao provocar os entes da Federação a adotarem um novo comportamento em suas relações com os demais entes, abriram espaço para canais de parceria e instrumentalização de uma articulação mais colaborativa. Entre as áreas que tiveram suas possibilidades de atuação modificadas de modo mais significativo estão saúde, educação e finanças públicas.

Na área da saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a gestão passou a ser descentralizada para municípios, e o Ministério da Saúde passou a se concentrar em

questões de regulamentação e normatização. A partir de 1990, o ministério lançou Normas Operacionais Básicas que estabeleceram critérios para o ressarcimento aos prestadores de serviços de natureza pública, possibilitaram a gestão semiplena da saúde nos municípios, que receberiam um montante para o pagamento dos custos hospitalares e ambulatoriais, e instituíram transferências aos municípios de acordo com o contingente populacional (LEVY, 2002).

Essas mudanças, além de buscarem maior racionalização nos custos, favoreceram a ampliação da capacidade de gestão dos municípios e, com esta, o estímulo à formação de consórcios intermunicipais para a aquisição de equipamentos, construção de hospitais regionais, clínicas de especialidades.⁴

Na área da educação, a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997, os municípios passaram a ser responsabilizados pela gestão da rede de ensino fundamental e pré-escolar; os estados, pelo ensino médio; e a União pelo ensino superior e outras atividades que buscam a universalização do ensino, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do acesso ao ensino público e seu aprimoramento (LEVY, 2002).

Na área das finanças públicas, o governo federal procurou comprometer os estados e municípios em sua busca pelo ajuste fiscal. A Lei Camata, medida que mais tarde culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal, veio com esse propósito, limitando em até 60% o comprometimento das receitas correntes com a folha de pagamento, ou com a renegociação de dívidas (LEVY, 2002).

Outras áreas também tiveram suas atividades mais voltadas ao compartilhamento das ações, atribuindo aos municípios a gestão e a provisão de serviços, e aos estados e à União, a coordenação, regulação, controle e apoio técnico. Porém, essas atividades tiveram maior impacto no ajuste de medidas do governo federal e, portanto, mereceram destaque na investigação dos pesquisadores que lidam com a avaliação de políticas públicas.

E foi nesse contexto de reforma do Estado e incentivo à descentralização que os consórcios intermunicipais difundiram-se no Brasil, como alternativa para viabilizar serviços públicos de qualidade ao cidadão-cliente e solucionar problemas que transcendem os limites territoriais.

⁴ Na próxima seção, veremos com mais detalhes o surgimento de consórcios intermunicipais na área da saúde.

2.4 Trajetória brasileira: autonomia e cooperação em descompasso

De modo geral, a evolução dos consórcios ocorreu sem consonância com a evolução jurídica do Direito brasileiro. Tanto isto é verdade que até a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a legislação ainda não previa sua institucionalização jurídica, o que os tornava “meros acordos de colaboração, sem vínculo de permanência ou de cumprimento das obrigações assumidas” (DIAS, 2006, p. 96).

A figura dos consórcios na quase informalidade pode ser vista como um dos reflexos do discurso municipalista. Até então, o aprendizado adquirido pelas experiências de consórcios intermunicipais no Brasil foi incapaz de penetrar na agenda dos congressistas, talvez pelo mesmo motivo do insucesso da questão metropolitana⁵.

Já no contexto da reforma administrativa, a possibilidade de cooperação entre os entes federativos foi reforçada, na medida em que obteve sua figura jurídica reconhecida, mas não o suficiente para sua regulamentação. A ausência de critérios claros para sua constituição, assim como a dificuldade para a obtenção de recursos externos, ainda configuravam um cenário de precariedade no plano institucional, mesmo com o crescente número de municípios se organizando sob a modalidade de consórcios no país.

Tais reivindicações só vieram a ser atendidas quase dez anos depois da reforma do aparelho do Estado, com a regulamentação do Projeto de Lei nº 11.107/2005, que veremos com mais detalhes na próxima seção.

Desse modo, podemos observar que, tanto com a redemocratização como na inauguração de um novo modelo de gestão pública por resultados, os consórcios públicos não foram recepcionados com tamanha grandeza no que se refere à prioridade constitucional.

Apesar de vistos como instrumentos de canalização de ganhos para a provisão de serviços públicos de interesse comum, com ganhos de qualidade e eficiência e que de modo geral partem do interesse coletivo – portanto, democrático –, ficaram em segundo plano na agenda de reformas governamentais.

É importante lembrar, embora pareça redundante, que nesses dois momentos o que se pretendia estabelecer era a concretização dos direitos fundamentais sob a forma de um federalismo mais cooperativo, tendo em vista “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988, art. 23). Esta, inclusive, é uma finalidade lógica dos consórcios intermunicipais.

⁵ Na próxima seção abordaremos a ausência de revisão constitucional da figura jurídica dos consórcios.

Ao longo de sua evolução, o federalismo brasileiro tem-se pautado por arranjos políticos e territoriais construídos que refletem o arcabouço de suas constituições e ao mesmo tempo representam o contexto histórico de sua atualidade. Isso nos permite concluir que, sem dúvida alguma, seu modelo no Brasil foi marcado por uma trajetória de centralização e descentralização, associado de modo frequente aos períodos de autoritarismo e avanço democrático, fenômeno que, embora questionado, é chamado de “movimento pendular”.

O que parece representar bem esse movimento assimétrico, ou pendular, de alternância entre centralização/descentralização e autoritarismo/democracia é uma concepção que consegue contemplar as diversas variações institucionais dentro do federalismo brasileiro. Tal ideia parte do critério de que os arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da evolução do federalismo brasileiro têm-se movido como um *continuum*, que passa por sistemas com restrições mínimas a sistemas com restrições máximas. Assim, chegamos a um estágio de maior equilíbrio entre os entes constitutivos da Federação e as instituições relacionadas, apesar da contradição apresentada pelo papel da União, legislando sobre temas concorrentes aos demais entes e ao mesmo tempo atendendo às demandas municipais no período crítico de redemocratização (SOUZA, 2003).

No entanto, na visão de Rocha e Faria (2010) essa concepção de *continuum*, apesar de conveniente, pareceu insuficiente para explicar a distribuição de poder entre os entes. Para os autores, é necessário ir além das instituições, analisando o federalismo como um processo político, classificando os padrões de autoridade estabelecidos entre os entes governamentais. A partir da observação das relações intergovernamentais predominantes, os autores apoiaram-se nas definições de *autoridade coordenada*, *inclusiva e superposta* desenvolvidas por Wright (apud ROCHA; FARIA, 2010, p. 106).

Para os autores, o padrão que melhor descreve as relações intergovernamentais do sistema atual é o modelo de *autoridade superposta*, caracterizado por interações negociadas entre os entes, em que as áreas operacionais do governo incluem ao mesmo tempo unidades e funcionários nacionais, estaduais e locais, e a autonomia e a autoridade são comumente negociadas (ROCHA; FARIA, 2010).

O modelo proposto parece atender bem ao sentido de nosso trabalho, na medida em que, ao analisar as mudanças recentes que operaram no sistema federativo brasileiro e que implicaram alterações nos padrões de comportamento dos entes da Federação, mais objetivamente, que implicaram mudanças no quadro institucional-legal dos consórcios públicos, parece demonstrar de fato que, mesmo que a União opere com certa centralidade na

formulação de políticas públicas e na revisão da legislação competente, é necessário que haja negociação constante com os demais entes para sua implementação.

No entanto, aceitar tal padrão de relações intergovernamentais não significa aceitar a superação das tensões e desequilíbrios da Federação. Até porque, se até a CF 88 os principais desafios do federalismo já estavam no campo das relações intergovernamentais, com a inauguração da Federação trina ampliaram-se ainda mais as tensões e desequilíbrios entre elas. Obviamente, a manutenção de um sistema político voltado para essa divisão de poderes, sem promover desequilíbrios entre os entes, já implica por si só conflitos e tensões.

Talvez essa ampliação dos dilemas do federalismo no Brasil pós-Constituição de 1988 não se explique pela questão do federalismo. Para Souza (2003), em se tratando das teorias do federalismo e até de suas origens, a existência de uma terceira parcela territorial dotada de autonomia – o município – não está prevista.

Dessa maneira, se, por um lado, o peso adquirido pela autonomia constitucional dos municípios pode representar prejuízos a uma atuação mais voltada para o interesse regional, por outro, no nível territorial a configuração de um padrão de relações intergovernamentais em constante negociação pode representar ganhos para a superação de problemas que extrapolam as divisas administrativas.

3 PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E EVOLUÇÃO LEGAL

3.1 Introdução às possibilidades de atuação dos consórcios no Brasil

Entre os modelos de parceria desenvolvidos pelos municípios para a articulação e implementação de políticas públicas de âmbito comum, destacam-se os consórcios intermunicipais, objeto central de estudo nesta seção, que se apoiará nas definições, na evolução quantitativa dos consórcios no Brasil e no Estado de São Paulo, assim como nos entraves e avanços dos aspectos legais ligados a esse arranjo específico de colaboração, no sentido de demonstrar o desequilíbrio entre a evolução legal desses arranjos e sua aplicabilidade na realidade brasileira.

Partindo de sua definição, a palavra consórcio deriva do latim *consortium*, que significa “associação”, “combinação”, “união” e “comunhão de interesses”. Apesar de até o início dos anos 1980 seu sentido estar vinculado às atividades econômicas, a partir da década de 1960, com o aparecimento das primeiras experiências de associação de municípios para a realização de ações de interesse comum, a utilização do termo consórcio passou a orientar também essa modalidade de arranjo.

Com destaque para os trabalhos de Spink, Teixeira e Clemente (2009), Caldas (2008) e Cruz (2009), os consórcios são definidos da seguinte maneira:

a) Spink, Teixeira e Clemente (2009) vislumbram nos consórcios um arranjo de caráter voluntário entre os entes participantes, em oposição às RMs – que surgem de cima para baixo, pela associação compulsória dos municípios;

b) tomando como unidade de análise o comportamento dos atores, Caldas (2008, p. 55) definiu como consórcios “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico”;

c) em sua definição mais recente, Cruz (2009, p. 2) define os consórcios como uma “forma de cooperação entre os municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes”.

Tomando as definições apontadas como referência, observamos que o pressuposto básico da constituição dos consórcios é a existência de interesses comuns entre os entes

participantes, sendo, portanto, o princípio norteador que dará forma aos demais aspectos deste arranjo, tais como abrangência territorial, finalidade e personalidade jurídica.

Vale ressaltar que, ainda em relação à demarcação da definição de consórcios, tendo em vista o grande volume de arranjos de cooperação entre municípios, a atenção dos autores sempre esteve mais voltada aos consórcios intermunicipais.

Em contraponto ao consenso entre os autores nas definições anteriores, a definição de consórcios enfrentou uma série de problemas conceituais na doutrina jurídica, que passava em larga medida pela semelhança entre a figura dos convênios administrativos com os consórcios administrativos⁶. Desse modo, destacamos que os arranjos de cooperação ora apresentados neste trabalho associam-se ao conceito de consórcio administrativo, que até a promulgação da Lei nº 11.107/2005 poderiam assumir diversos formatos, compreendendo “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de interesses comuns dos partícipes” (MEIRELLES, 1982, p. 377). Portanto, será recorrente o uso dos termos consórcios intermunicipais – relacionados aos consórcios administrativos entre municípios que em sua grande maioria são associações civis sem fins lucrativos – e consórcios públicos – expressão reconhecida pela Lei dos Consórcios Públicos a ser discutida adiante.

Algumas das vantagens na formação de consórcios entre os municípios são destaque em trabalhos de diversos autores, como Moisés (2001) e Vaz (1997), que demonstram a possibilidade de se colocar em prática o planejamento integrado, otimizar o uso da área, aumentar a escala para a prestação de serviços que demandam valores elevados de investimento, adotar novas tecnologias, obter maior capacidade na implementação de políticas públicas e também maior eficiência no uso dos recursos públicos.

De outra maneira, a própria figura dos consórcios já apresenta vantagens em suas características particulares, isto é, o caráter voluntário e associativo de sua constituição, o que pode justificar em parte seu sucesso e crescimento diante das dificuldades de se implementarem políticas públicas integradas sem a inclusão, na discussão, de estruturas institucionalizadas, como é o caso das RMs, tema já discutido na seção anterior deste trabalho.

Essa dificuldade de aplicabilidade de políticas públicas integradas ilustra-se por um debate promovido por Spink, Teixeira e Clemente (2009). Estes autores, na análise dos

⁶ De acordo com Di Pietro (1999, p. 183), “[...] o convênio se celebra entre uma entidade pública e outra entidade pública, de natureza diversa, ou outra entidade privada. E o consórcio é sempre entre entidades da mesma natureza: dois municípios ou dois Estados.”

principais tipos de atividades de gestão encontrados nas RMs, observaram que, passados mais de 30 anos de sua criação, em apenas 7 de 20 RMs foi identificada a existência de estruturas específicas, institucionalizadas e atuantes de gestão metropolitana envolvendo algum tipo de política pública.

Existe um extenso leque de razões para a dificuldade de criação de políticas públicas metropolitanas: rivalidade política entre os municípios ou entre estes e o governo estadual; heterogeneidade econômica e social entre os municípios integrantes; ausência de órgãos gestores para a organização dos interesses dos municípios; ausência de fundos de financiamento reais para as políticas metropolitanas; esvaziamento da participação popular na discussão dos interesses de ordem metropolitana; e, por fim, incapacidade financeira dos municípios frente a diversos problemas já enfrentados isoladamente (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 468).

Paralelamente a esse rol de dificuldades, os consórcios viabilizam-se como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas que ensejam a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos. Esse “paradoxo de fracassos e sucessos” (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 470) explica-se, em parte, pela maneira como cada um desses organismos é construído historicamente. Enquanto as RMs surgiram, em sua grande maioria, por formatos institucionais de cima para baixo, os consórcios intermunicipais, que surgiram na esfera pública a partir de acordos horizontais e de forma ascendente, parecem ter alcances mais exitosos, tanto em sua aceitabilidade quanto em sua capacidade de gestão (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009).

Nesse sentido, ao contrário do que ocorre em regiões metropolitanas, as experiências de consórcios se dão, na maior parte dos casos, por meio de arranjos entre municípios que, de forma geral, são menos heterogêneos demograficamente e tratam de questões mais pontuais, atuando sobre determinada política pública, reduzindo significativamente os custos de transação para a formação de arranjos com maior capacidade de diálogo e atuação.

As experiências inaugurais de consórcios abriram o caminho para novos arranjos institucionais, rompendo com “o modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia a se caracterizar pela subordinação (com agências de níveis mais abrangentes de governo) ou pela disputa por espaços junto a clientelas (agências de mesmo nível de governo)” (FARAH, 2001, p. 136).

Nesse sentido, ao lado das dificuldades de criação de políticas de âmbito metropolitano podem residir as oportunidades para a formação de arranjos colaborativos entre

os municípios, revestidos de uma ação predominantemente horizontalizada, sem a participação dos outros entes federativos, isto é, estado e União, na articulação dos interesses e na coordenação das ações. No entanto, se a importância atribuída aos consórcios intermunicipais refere-se à sua capacidade de ampliar as potencialidades dos municípios e sua comunhão de interesses de maneira voluntária, suas limitações estão diretamente ligadas à ausência de um ambiente favorável à criação de políticas públicas mais amplas, capazes de atender às demandas da esfera metropolitana, sendo tais limitações, muitas vezes, muito maiores do que os limites de atuação dos consórcios intermunicipais.

Assim, os consórcios firmaram-se como instrumentos de colaboração estratégicos, uma vez que, por partirem, em grande parte, da iniciativa dos municípios, garantem sua autonomia, pois têm

[...] viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação dos problemas locais; possibilitando ganhos de escala e de produção; a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa [...]; o aumento da capacidade de cooperação técnica e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas (CRUZ, 2002, p. 201).

Por outro lado, suas limitações são apontadas por Silveira e Phillipi (2005), uma vez que os consórcios podem apresentar dificuldades na coordenação micro-regional devido aos interesses político-partidários; à presença da cultura do planejamento de curto prazo ou à falta de sustentabilidade na cooperação.

3.2 Condicionantes históricos da figura jurídica dos consórcios públicos

Apesar de o maior número de consórcios intermunicipais ter ocorrido em meados dos anos 1980, como veremos adiante, a ideia de consorciamento entre entidades de direito público, conforme apontou Dias (2006), não é recente. Desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a realização de consórcios já estava consagrada, dependendo, nesse período, de autorização legislativa estadual:

Art. 56. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem (apud DIAS, 2006, p. 89).

Em 1935, ainda sob a dependência de aprovação legislativa estadual, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo também apontava: “Os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa” (apud DIAS, 2006, p. 89).

Já no âmbito nacional, a Carta Política de 1937 contemplou esse mesmo modelo de arranjo, em que municípios da mesma região poderiam reunir-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. No entanto, as condições para sua constituição, a forma de administração, assim como a personalidade jurídica adotada – que na época tratava-se de direito público –, estavam vinculadas à esfera estadual, já que a autonomia ainda não era reconhecida nesse período.

Ainda assim, a primeira experiência de arranjo constituído por mais de um ente federativo surge somente em 1961 com a primeira autarquia interfederativa, sob personalidade jurídica de direito público, no contexto das discussões sobre planejamento regional e desenvolvimento no período pós-Constituição de 1946. Formado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, ainda em funcionamento, é uma instituição financeira pública de fomento à Região Sul do país (DIAS, 2006).

A partir desse período surgem outras iniciativas de consórcios em São Paulo. Na década de 1960, apenas nesse estado foram instituídos o Consórcio Intermunicipal de Paranapanema, o Consórcio de Recuperação de Várzeas, o Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário, entre os municípios de Jundiaí e Várzea Paulista, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira, o Consórcio Intermunicipal de Transmissão de Sinais de TV da Região Sul, o Consórcio de Promoção Social de Rio Claro, o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e o Codivap (CRUZ, 2005b).⁷

Apesar dessas experiências inaugurais, nesse período os consórcios estavam configurados como acordos de colaboração ou ajustamento de convênios, conforme apontava a Carta de 1967 no que se refere a tais medidas coletivas entre os municípios:

Art.16 Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas Câmaras Municipais (BRASIL, 1967, art.16, parágrafo 4).

⁷ O Codivap será tratado na próxima seção deste trabalho, na caracterização dos casos selecionados.

Apesar das primeiras experiências de consórcios intermunicipais surgirem na década de 1960, o maior volume de consórcios foi registrado no governo de André Franco Montoro (1983 a 1986), período que coincidiu tanto com o contexto político nacional favorável à ideia de cooperação entre os municípios (BARROS, 1995) como com a delegação de responsabilidades às prefeituras, principalmente no estado de São Paulo. Nesse estado, sua implantação viabilizou-se como instrumento de descentralização e política pública incentivada e apoiada financeiramente pelo governo.

O contexto nacional favorável e o plano de descentralização promovido pelo governo do estado de São Paulo nesse período resultaram principalmente das eleições de 1982, já que, com o crescimento da oposição ao regime militar, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido de oposição ao Partido Democrático Social (PDS), elegeu nove governadores, entre eles o de São Paulo, “recolocando no embate entre oposição e governo o reforço da autonomia municipal e o princípio participativo” (DIAS, 2006, p. 92).

No estado de São Paulo foram criados novos órgãos na estrutura administrativa estadual; entre eles, 42 regiões de governo, formadas por dois órgãos colegiados – Colegiado de Administração Estadual e Colegiado das Administrações Municipais – que contavam com um escritório regional vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento. Enquanto o Colegiado de Administração Estadual contava com representantes do governo do estado – tanto das secretarias como de entidades da administração direta ou indireta – e tinha como propósito integrar os programas setoriais junto às diretorias dos escritórios regionais, o Colegiado de Administração Municipal, composto por prefeitos e representantes das secretarias municipais, funcionava como uma espécie de conselho que discutia e reivindicava ao governo do estado ações prioritárias a partir da identificação de necessidades comuns dos municípios integrantes (DIAS, 2006).

Esse cenário favorável, que culminou na realização do 27º Congresso Estadual dos Municípios, em 1984, reforçou o argumento de que os municípios poderiam, somando esforços, superar dificuldades que isoladamente não seriam capazes de concretizar. Assim, os consórcios municipais ganharam espaço como “braços executivos dos Escritórios Regionais.” (DIAS, 2006, p. 92). Como reflexo desse somatório de incentivos, em março de 1987 já existiam 43 entidades desse gênero, englobando 355 municípios (DIAS, 2006).

Apesar da recorrente explicação de que o aumento significativo de experiências de consórcios esteve diretamente ligado à existência de cenários e contextos favoráveis, como abordado anteriormente, Caldas (2007) – que denomina tal determinante como um processo de “indução” – também expõe como fator explicativo o papel de empreendedores políticos no

âmbito do governo do estado: o próprio governador André Franco Montoro e seu respectivo Secretário do Interior, Chopin Tavares de Lima, e, no âmbito local, agentes responsáveis pela mobilização de prefeitos e técnicos em prol da constituição de consórcios intermunicipais, na medida em que, para o autor, o processo de indução não ocorreu em todo o estado e tampouco resultou em ganhos imediatos para os atores envolvidos na formação de consórcios da época.

Ainda em relação ao período Montoro, destacaram-se os consórcios intermunicipais de agricultura, em especial os de produção de alimentos e infraestrutura. Na área de saúde surgiram experiências para viabilizar a prestação de serviços, como clínicas de especialidades, laboratórios, hospitais de média complexidade, entre outros. No entanto, juridicamente os consórcios ainda eram considerados pactos de colaboração, sem previsão de vínculos de permanência ou cumprimento de obrigações, em razão do regime político altamente centralizador, viabilizando ações para os problemas locais de maneira mais simples e desburocratizada, como observou Caldas (2007). E é nessa ausência de especificidade do formato desses consórcios – assumindo a personalidade de associações civis de direito privado – que Dias (2006) se apoia para tentar explicar o fracasso de 12 das 32 experiências de consórcios constituídos entre os anos de 1983 e 1986. Essa permanência *espontânea* dos municípios para a continuidade dos consórcios constituiu-se, de certa forma, num entrave à sustentabilidade das ações empreendidas no início de suas atividades.

Isso porque o caráter voluntário de associação e permanência dos municípios para a constituição e manutenção dos consórcios significa que essa associação e permanência sempre estiveram mais ligadas à vontade política individual do prefeito de manter tais vínculos, em detrimento dos interesses conjuntos com os demais municípios. Essa vontade política inclusive poderia interferir negativamente, de duas maneiras: primeiro, com o não cumprimento das contribuições mensais, colocando em risco também o cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelo consórcio para a prestação de serviços de interesse comum; segundo, pela própria insegurança da manutenção do consórcio enquanto organização, pois a cada nova gestão municipal os prefeitos deveriam repactuar a manutenção ou não dos vínculos assumidos anteriormente. Ainda que a constituição de um consórcio esteja ligada à prestação de um serviço público essencial ao bem-estar da população, a qualquer momento um prefeito poderia desistir de participar. Não havendo obrigações e responsabilidades para a constituição dos consórcios, sua manutenção estava sempre limitada às condições dos interesses dos prefeitos, constituindo-se, assim, como destacado no parágrafo anterior, como um obstáculo à execução e planejamento de ações de longo prazo.

Por outro lado, se o caráter voluntário assumido pelos consórcios apresenta-se como uma limitação a essas próprias entidades, a mesma característica foi o princípio norteador da constituição de arranjos cooperados e a saída para o estabelecimento de ações desta natureza em um contexto de ausência de mecanismos legais para modelos alternativos de pactuação entre os municípios.

3.3 Década de 1990: fortalecimento e institucionalização dos consórcios públicos no Brasil

As primeiras tentativas de institucionalizar a figura jurídica dos consórcios vieram já no contexto democrático, com o fortalecimento das experiências de consórcios intermunicipais pelo país, junto às discussões envolvendo os consórcios intermunicipais de saúde – setor de maior destaque no volume de experiências a partir dos anos 1990 nos estados do Paraná e Minas Gerais –, fornecendo elementos para a normatização do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, os consórcios intermunicipais foram apresentados como instrumentos de gestão do SUS na Lei Orgânica do setor no que se refere a constituições de arranjos dessa modalidade:

Art.10 Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.
§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sob sua observância. (BRASIL, 1990)

Assim como a legislação específica de saúde colocou-se como fator relevante para as discussões nacionais acerca da institucionalização dos consórcios, outras legislações específicas surgiram à época:

- a) Legislação Federal de Recursos Hídricos: dispõe sobre as bacias hidrográficas como unidade territorial base para a implementação de ações envolvendo a busca de soluções relativas à questão dos recursos hídricos, ressaltando o consórcio intermunicipal como organização viável e capaz para levar a cabo tais diretrizes (BRASIL, 1997).
- b) Lei Orgânica de Assistência Social: dispõe que o Estado deve estimular e apoiar os consórcios e associações, em seguimento à legislação específica federal da área da saúde (BRASIL, 1993b).

Ampliando o leque de políticas públicas setoriais, na década de 1990 houve o crescimento dos consórcios intermunicipais para proteção ambiental, especialmente aqueles

voltados à preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos. Também nessa época surgiram formas de cooperação intermunicipal envolvendo outros atores além do poder público municipal, como a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC. Isso reflete a heterogeneidade de áreas em que os consórcios públicos atuam, com destaque às áreas de atuação dos consórcios existentes no estado de São Paulo.

Área de atuação		Número de municípios membros
Agricultura		16 a 20
Desenvolvimento		1 a 10
		11 a 15
		16 a 20
		21 a 25
		mais de 25
Informática		11 a 15
Infraestrutura	Exploração de pedreira	mais de 25
	Pró-estrada	1 a 5
		6 a 10
		11 a 15
Usina de asfalto	1 a 5	
Meio ambiente	Recursos hídricos	1 a 5
		6 a 10
		11 a 15
		16 a 20
		mais de 25
	Resíduos sólidos	1 a 5
Saúde		6 a 10
		11 a 15
		16 a 20
		mais de 25
Segurança alimentar		11 a 15
		21 a 25
Turismo		5 a 10
		10 a 15

Quadro 1 – Número de consórcios intermunicipais por área de atuação no estado de São Paulo.
 FONTE: CRUZ (2005b, p. 10).

Paralelamente aos dispositivos legais incentivando ou “induzindo” o surgimento de consórcios intermunicipais como instrumentos viáveis de gestão integrada, outros fatores

apontados por Caldas (2007) estimularam o fortalecimento dos consórcios intermunicipais ao longo dos anos 1990, como foi o caso da eleição do governador Eduardo Azeredo (PSDB – MG) e a escolha de Rafael Guerra como secretário estadual de Saúde. O destaque ao número mais elevado de experiências de consórcios intermunicipais no estado de Minas Gerais esteve ligado ao empenho direto de Rafael Guerra, diretor da Faculdade de Ciências Médicas, que vislumbrou nos consórcios intermunicipais uma alternativa tanto para garantir residência médica aos alunos da faculdade quanto como mecanismo de envolvimento dos municípios na melhoria conjunta dos hospitais. Com o reconhecimento positivo da imprensa em relação às experiências dos consórcios, Rafael Guerra, que antes já havia disputado cargos eletivos, foi convidado pelo governador eleito para assumir a pasta da Saúde, o que culminou com a inclusão dos consórcios na agenda do governo do estado de Minas Gerais (CALDAS, 2007).

Desse modo, ficou mais nítida a necessidade de aperfeiçoamento das experiências já existentes, que em 1994 já totalizavam 1.740 municípios consorciados. Na visão de Caldas (2007) e Dias (2006), isto despertou a atenção do governo federal, a partir de um grupo de deputados – entre eles Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André e principal líder no que se refere às atividades ligadas ao Consórcio do ABC, e do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Em 23 de agosto de 1995, o Poder Executivo federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que, entre outras proposições, sugeriu a modificação do capítulo “Administração Pública” e de disposições constitucionais gerais, sob o argumento de que a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da população por serviços públicos de qualidade dependeriam do aumento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas pelo estado. Nesse sentido, as modificações propostas contribuiriam para a implantação de “novos formatos organizacionais e institucionais necessários a essa recuperação [... e a viabilização do] federalismo administrativo” (BRASIL, 1995, p. 149-154).

Assim, no artigo 9º da PEC 173/1995 acrescentava-se a seguinte redação:

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 públicos, inclusive mediante a instituição de órgão 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 lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1995)

Vale destacar de que maneira se deu a participação de Celso Daniel na defesa da inclusão de dispositivos legais na PEC 173/1995 voltados à institucionalização dos consórcios públicos na legislação. Celso Daniel, deputado federal eleito pelo PT, representava a oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso na Câmara dos Deputados. Tendo em vista sua participação direta nas discussões envolvendo os desafios enfrentados pelos consórcios públicos – resultado de sua experiência à frente do Consórcio do ABC –, houve forte influência exercida pelo deputado na discussão da referida proposta. Em análise sobre o tema, Dias (2006) corrobora tal argumento apontando que, tendo em vista o interesse do governo na aprovação do projeto em tramitação, coube a ele ceder a pressões políticas da oposição, entre elas a inclusão de dispositivos que reconheciam os consórcios públicos na Constituição.

É o que aponta um discurso de Celso Daniel em 1995 – ano em que exercia o mandato de deputado federal – em relação à PEC 173/1995, ao registrar seu otimismo em relação à proposta, pela inclusão dos consórcios públicos no escopo do que se denominou mais tarde “reforma do Estado”, com a aprovação do projeto:

O consórcio, tendo sido a primeira iniciativa institucional de articulação regional, com a vocação de buscar soluções para os problemas do ABC [...], tem mostrado debilidades importantes que seria necessário superar. [...] Ele se sustenta, na prática, em uma figura jurídica frágil, do ponto de vista institucional: trata-se de uma instituição de direito privado, com limitado reconhecimento por parte das esferas superiores de decisão (nacionais e internacionais) e reduzido poderio econômico e de decisão política. Nesse sentido, vem passando aparentemente despercebida uma novidade positiva da proposta de reforma administrativa do governo federal, ora em discussão no Congresso Nacional. [...] Trata-se da possibilidade de integrar a figura dos consórcios públicos à própria Constituição Federal, enquanto ente de caráter público, e com uma formulação suficientemente flexível a ponto de permitir a integração da sociedade civil. (DANIEL, 1995 apud DIAS, 2006, p. 96)

No entanto, a proposta inicial da inclusão do artigo 247 foi suprimida na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, em atendimento ao parecer do deputado federal Prisco Viana, do Partido Progressista Brasileiro (PPB-BA), relator da PEC nº 173/1995, que se colocou desfavoravelmente em relação à proposta, por entender desnecessária a inclusão de regras de pactuação entre os entes federados. Para o relator, a questão envolvida na proposta estava no campo administrativo e não constitucional, na

medida em que os entes federados, por serem dotados de personalidade jurídica de direito público, são “capazes de obrigar-se, de contratar e consorciar, e de autogerir suas atividades, decidindo o que lhes parecer mais apropriado à realização de suas finalidades institucionais” (DIAS, 2006, p. 91).

Disso resultou a abertura de uma comissão especial para analisar o projeto até então aprovado. O relator, deputado Moreira Franco, na apreciação do projeto restabeleceu o texto com nova redação, dando origem ao texto atual do artigo 241 da Constituição Federal.

Artigo 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)

3.4 Regulamentação do art. 241 da Constituição Federal: entre o debate político e jurídico

A conclusão da reforma administrativa em 1998 culminou na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 19, possibilitando a institucionalização jurídica dos consórcios públicos no Brasil. No entanto, sua regulamentação pela União permaneceu como uma reivindicação em aberto para os consórcios já estabelecidos.

Em março de 2003, já no governo Lula, o Executivo federal demonstrou disposição em atender às demandas pela regulamentação do artigo 241, principal questão a ser solucionada apresentada pela *Carta do ABC* – documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio do Grande ABC. Ficou demonstrado o interesse do governo federal em atender a tais demandas, conforme documento de exposição de motivos em relação ao projeto de lei elaborado pelo Executivo para a regulamentação do artigo 241 da CF 88.

Uma [...] preocupação, apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo. (apud DIAS, 2006, p. 102)

Essa transmissão de interesses dos prefeitos ao Executivo federal em prol da regulamentação do artigo 241 da CF 88 parece indicar que também foi resultado dos trabalhos realizados pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF), constituído em 2003⁸ a partir da assinatura de um protocolo de cooperação entre o governo federal, por intermédio de José Dirceu (PT), à época ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, e as entidades nacionais de representação de municípios, durante a Sexta Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada em março de 2003 e que teve como tema “O papel dos municípios no pacto federativo e a reforma tributária” (MONTENEGRO, 2003).

Composto por nove representantes do governo federal e três representantes das entidades nacionais de representação de prefeitos – Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Municípios (ABM) –, o objetivo de trabalho defendido pelo CAF em 2003 era coordenar a interlocução entre o governo federal e os municípios, para tratar de temas que perpassavam as relações interfederativas e as ações de interesse comum entre a União e os municípios. Entre temas como reforma fiscal e tributária, estava a proposta de dar encaminhamento ao projeto de lei que fixaria normas para a cooperação entre a União e os municípios. (LOSADA, 2008).

Nesse mesmo ano, Vicente y Plá Trevas, atual consultor da presidência da Caixa Econômica Federal, ocupava o cargo de subchefe de Assuntos Federativos, depois de assumir o cargo de secretário de Assuntos Institucionais do PT.

De acordo com Trevas, apesar da experiência do ABC sempre ter sido uma referência em termos de experiência de cooperação, dado seu caráter multissetorial, que trazia para o centro das discussões alternativas para a superação da crise econômica do momento, a regulamentação do art. 241 colocava em pauta demandas de uma política de governo do próprio PT. Segundo o consultor, além de a regulamentação ser uma questão não resolvida, havia a concepção, por parte dos críticos dos partidos, de que as cidades importavam, mas que precisavam de instrumentos “à luz de outro pacto federativo”, e não “o pacto federativo não virtuoso”.

Nesse sentido, missões organizadas pelo próprio CAF nesse processo para a observação de experiências de cooperação na França e Alemanha serviram como vitrines para a experiência brasileira. Nessa oportunidade, prefeitos de capitais e membros das entidades de representação nacional acompanharam as experiências.

⁸ Em 2007, por meio do Decreto nº 6181, de 3 de agosto de 2007, o CAF foi instituído no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Além do ministro de Relações Institucionais, participam do CAF 18 ministérios e 3 entidades de representação nacional dos municípios: CNM, FNP e ABM (BRASIL, 2007c).

Submetido ao Congresso Nacional em 30 de junho de 2004, quase cinco anos após a promulgação da EC 19, o Projeto de Lei nº 3.884 foi alvo de intenso debate, alicerçado em dois campos de resistência: jurídico e político.

Entre os que representaram resistência no campo jurídico, destacou-se o jurista e professor Miguel Reale, que rebateu o projeto a partir de um parecer jurídico elaborado a pedido de Mauro Arce, secretário de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do estado de São Paulo em 2004. Dentre as críticas, destacavam-se os seguintes pontos em relação ao projeto:

a) quanto à constituição de pessoa jurídica: de acordo com o parecer, os consórcios estariam enquadrados no Direito brasileiro como meros acordos de colaboração para a execução de um empreendimento, o que não implicaria a constituição de personalidade jurídica de direito público;

b) quanto à interferência da União nas questões locais: a participação da União nos consórcios públicos poderia interferir na autonomia dos estados e municípios, uma vez que, sendo aquela mandatária de recursos, exerceria dominação sobre os assuntos de interesse local;

c) quanto à concessão de poderes aos consórcios públicos: segundo Reale, os poderes concedidos aos consórcios, como desapropriar, cobrar tarifas e determinar preços públicos, eram próprios dos entes federados.

Tais questões levaram-no a considerar inconstitucional o Projeto de Lei nº 3.884 por entender que os consórcios estariam enquadrados na figura de uma nova entidade federativa, sobrepondo os princípios da Federação.

No campo político, outros argumentos contra o projeto de lei surgiram no período. Entre eles, um artigo publicado pelo estado de São Paulo, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, e outro de autoria do deputado federal Walter Feldman, em que contrariavam a possibilidade de se constituírem consórcios públicos entre União e os municípios. Por um lado, Fernando Henrique alertava para a criação de uma nova “entidade federativa”, em que a União poderia constituir com um município qualquer um consórcio e canalizar recursos diretamente para essa nova entidade (CARDOSO apud DIAS, 2006, p. 104). Por outro lado, de modo similar, Feldman posicionava-se contrário à mesma possibilidade, na medida em que poderia negligenciar o papel dos estados no pacto federativo, criando uma “linha direta” entre a União e os municípios integrantes do consórcio, retirando, assim, a importância do estado (unidade federativa intermediária) no processo cooperativo (FELDMAN apud DIAS, 2006, p. 105).

Se o projeto de lei arrecadou opiniões contrárias, de igual maneira obteve o apoio de juristas que, a pedido do governo federal – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades –, emitiram pareceres contestando a tese de inconstitucionalidade ressaltada anteriormente por Miguel Reale.

Dentre eles, Dalmo de Abreu Dallari, que elaborou parecer negando todos os argumentos apresentados anteriormente. Segundo Dallari (2005), a proposta do projeto lei em conceder personalidade jurídica de direito público aos consórcios não afetaria a autonomia e as competências dos entes federados. Para o jurista, o consórcio apresenta-se como instrumento de descentralização administrativa, não exercendo as competências exclusivas dos entes federados assinaladas na Constituição Federal, nem o poder de tributar como o ente federado. Além disso, no parecer fica sublinhado o argumento de que a participação da União nos consórcios constituídos não configuraria mecanismo de centralização. Quanto a isso, Dallari expôs que a dependência política referida é, sim, recorrente das situações de insuficiência de recursos; no entanto, é originária das relações entre os governos desde a inauguração do sistema federativo, e não seria, portanto, algo novo na dinâmica das relações intergovernamentais e tampouco decorrente do formato atribuído pelo proposto com a lei analisada.

Vale lembrar que a constituição de consórcios públicos que tenham como integrante a União e municípios só seria possível se nestes também participassem todos os estados que tivessem municípios envolvidos na constituição do arranjo. Isso exclui, do ponto de vista legal, os argumentos de que a União criaria vínculos diretos com os municípios e excluiria o papel dos estados com a realização de transferência de recursos.

Esse contexto conflituoso a respeito do projeto também envolveu a crítica direta de alguns governadores, entre eles o do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), que se posicionou contra a possibilidade de os municípios constituírem consórcios. É o que apontou um artigo publicado em março de 2005 no jornal *Diário do Grande ABC*, no qual Roney Domingos (apud DIAS, 2006, p. 105) expõe a informação obtida por intermédio da deputada federal Ângela Guadagnin (PT-SP) – relatora do Projeto de Lei nº 3.884/2004 – de que os governadores na verdade temiam a possibilidade de os municípios constituírem companhias regionais de saneamento. Isso representaria, para os estados, o esvaziamento do poder de atuação das companhias estaduais ligadas ao setor, tanto em relação ao nível de recursos quanto ao poder decisório.

Sob o mesmo argumento, um artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* (apud DIAS, 2006, p. 105) em agosto de 2004 ressaltou a posição contrária do então governador da

Bahia, Paulo Souto (PFL-BA), em relação ao projeto, em que considerou que o governo federal, por meio da constituição dos consórcios públicos, pretendia retirar os estados do processo de gestão e execução da Política Nacional de Saneamento.

Ainda sob o clima de resistência ao projeto de lei, além dos representantes políticos oposicionistas e governadores identificados, um editorial do jornal o *Estado de S. Paulo* publicado na mesma época considerou os argumentos destacados por Paulo Souto (PFL-BA) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) e apontou: “[...] o governo Lula se prepara para devolver ao poder central, isto é, a si, o domínio que o regime militar exercia sobre Estados e municípios. [...] Essa [...] é a essência do projeto que prevê a criação de consórcios públicos” (apud DIAS, 2006, p. 105).

Assim, ante o clima político desfavorável à votação da matéria, o resultado foi o arquivamento do Projeto de Lei nº 3.884/2004 e o aproveitamento de seus conceitos principais em um projeto já em andamento desde 1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra, que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e estava em tramitação no Senado Federal. Desse modo, o Projeto de Lei nº 1.071/1999 deu origem à Lei nº 11.107/2005.

Esse clima político desfavorável coloca em evidência o modelo teórico de três fluxos, que Kingdon (2003) denomina “humor nacional”. Esse humor nacional desfavorável poderia, em um primeiro instante, indicar apenas o abandono da votação do Projeto de Lei nº 3.884/2004. Mas, enquanto nesse campo de forças contrárias e favoráveis manifestava-se um fluxo político intenso de apoio ou oposição, a votação do projeto, apesar de abandonada, indicou a oportunidade de uma proposta de consenso.

Para Kingdon (2003), quando se trata da dimensão política, esse cenário seria resultado do fluxo de forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão, e que dentro de determinada questão-problema, sinaliza o consenso e o conflito, mostrando se o ambiente é ou não propício a uma proposta. Sendo um ambiente não propício, não significa o abandono dessa ideia ou proposta, mas que haverá custos durante o processo.

Esses custos, ilustrados pela necessidade de diálogo entre oposição e governo no Congresso, foram, todavia, resultado de uma “janela de oportunidade”, que sobremaneira colocou a votação novamente em discussão entre os grupos de interesse.

Em uma abordagem institucional, mesmo que esses consensos não sejam tão evidentes, o que faz sentido para um cenário de votação em torno de um projeto disputado entre oposição e governo, essas discussões “remodelaram” os interesses entre os

parlamentares, redefinindo suas preferências, privilegiando uns em detrimento de outros (IMMERGUT, 2006).

Essa remodelagem negociada envolveu a combinação de elementos do Projeto de Lei nº 3.884/2004, de autoria do Executivo federal no governo Lula, do Projeto de Lei nº 1.071/1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra (PSDB), com destaque para algumas considerações apresentadas pela ex-deputada federal do PT (2002 – 2006), Ângela Guadagnin, relatora do projeto de lei em discussão.

Segundo entrevista concedida pela vereadora, tal medida veio a desaquecer sobremaneira os ânimos da oposição em relação ao projeto apresentado pelo Executivo:

A resistência veio, por conta, eu acho que até pelos mesmos motivos de alguns consórcios não darem certo. São as disputas político-partidárias. [...] E na aprovação foi a mesma coisa, [...] nós tivemos que vencer a grande oposição porque não queriam que o governo desse um gol desses, que iria realmente, primeiro tapar uma lacuna que tinha na Constituição, e segundo possibilitar a implantação de um projeto de lei que seria realmente um marco positivo.

Então, acho que essa grande oposição foi disputa partidária. Dentro desse momento, houve necessidade de uma negociação, porque o projeto dele [Rafael Guerra] estava tramitando antes, e o do Executivo veio depois. Houve toda essa questão das disputas partidárias. Por que iria ser aprovado um projeto do Executivo e não do deputado do PSDB? Então conversamos, negociamos, para incorporar pontos de um e de outro, e ser aprovado como se fosse de autoria do deputado do PSDB. Então ficou assim. [...] houve toda uma misturada de artigo, de composição pra poder ser aprovado no Plenário, mas não ser mais de autoria do governo. (GUADAGNIN, 2010)

3.5 O arcabouço da Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007

Como apontado neste trabalho, na intenção de regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, em abril de 2005 promulgou-se a Lei nº 11.107/2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005a)

Sua regulamentação, oficializada pelo Decreto nº 6.017/2007, carregou os elementos já dispostos na lei ora apresentada e incorporou os conceitos e definições necessárias para a clareza e interpretação da lei e da própria atuação dos consórcios públicos. Tendo em vista a compreensão e aplicabilidade da Lei nº 11.107/2005, partiremos de uma leitura mais interpretativa de seu significado do que de uma interpretação normativa e jurídica de seus aspectos e dispositivos legais.

3.5.1 Objetivos e finalidades dos consórcios públicos

De acordo com a lei, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados de acordo com os parâmetros dos entes da Federação que compõem o consórcio e os parâmetros legais da Constituição. Tendo em vista o grande volume de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas regionais, podemos destacar algumas possibilidades de atuação dos consórcios públicos para o cumprimento dos seus objetivos:

a) ampliação da capacidade de escala, gestão ou adoção de tecnologia na prestação de serviços públicos. Ex: a aquisição de maior quantidade de medicamentos a menor custo ou a contratação de uma empresa de transporte a tarifas menores pela ampliação do número de usuários;

b) articulação regional: criação de espaço suprapartidário de discussão de assuntos comuns;

c) maximização dos recursos operacionais e humanos pertencentes aos integrantes dos consórcios, evitando a ociosidade de equipamentos, maquinário, e também a melhor locação dos funcionários que poderão ser necessários para outros entes que não possuem tal recurso;

d) capacitação dos quadros públicos, por meio da criação de Escolas de Governo, contratação de cursos para a formação dos servidores públicos, produção de informações e estudos técnicos;

e) atuação regional entre os municípios integrantes de bacias hidrográficas: pode envolver tanto a discussão regional em relação ao tema quanto a gestão dos recursos hídricos e o tratamento de afluentes;

f) criação de aterros sanitários para a gestão de resíduos sólidos;

g) compra e aquisição de insumos necessários à prestação de serviços públicos dos entes, possibilitando redução dos valores pagos, tendo em vista o aumento do volume das compras;

h) elaboração de projetos de cunho esportivo;

i) emissão de documentos de cobrança;

j) prestação de serviços que suponham a arrecadação de tarifas, como é o caso do transporte público;

k) projetos que tenham como base a gestão do patrimônio urbanístico, turístico e similares;

l) serviços de assistência social, segurança pública, saúde e demais áreas de atuação da administração pública;

m) regulação e fiscalização de serviços públicos, possibilitando a uniformidade desses serviços, maior garantia de qualidade na prestação de determinado serviço público, fixação de preços, controle.

Não sendo possível enumerar todas as possibilidades de atuação dos consórcios públicos, vale destacar que essa capacidade inesgotável de atuação dependerá exclusivamente das necessidades locais de cada região ou dos municípios que compõem o consórcio, da capacidade financeira do próprio consórcio e também de sua capacidade de criar novas alternativas de gestão. É o caso do Consórcio do Vale do Paranapanema (Civap), que, nos moldes da Lei nº 11.107/2005, sob a personalidade de consórcio público de direito público, entre outras ações criou uma farmácia regional de manipulação para reduzir as despesas com remédios dos orçamentos dos municípios integrantes do consórcio e aumentar a capacidade de atendimento e entrega dos medicamentos à população. Além disso, reduziu os custos provenientes do processo de abertura de licitação, tanto em relação ao tempo necessário entre a realização da licitação e a entrega dos medicamentos como aos custos provenientes da irregularidade do fornecimento de medicamentos à população (informação verbal)⁹

Destaque-se dois propósitos possíveis de atendimento por meio de consórcios públicos: saneamento básico e resíduos sólidos, contemplados por suas respectivas políticas nacionais com dispositivos que preveem a gestão associada por meio de consórcios públicos. Tanto a Lei nº 11.445 de 2007 (Lei de Saneamento Básico) quanto a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, colocaram em evidência a importância da adoção dos mecanismos de ação regionalizada e integrada dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos.

Os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisam ser únicos e tratem especificamente de determinada política pública. Os projetos a ele vinculados podem assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Isso equivale a dizer que o Consórcio X, que tem como objetivo em sua constituição o desenvolvimento regional, poderá estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas – cada um com entes federativos distintos, mas que integram o consórcio – ou então um mesmo ente federativo integrar diversos consórcios, contribuindo e pactuando objetivos diferentes com cada um deles.

⁹ Anotações realizadas em seminário organizado em São Paulo pelo Cepam, em 8 de dezembro de 2010, sob o tema “Desenvolvimento local: experiências de ações públicas e de ações da comunidade como protagonista do seu desenvolvimento”.

3.5.2 *Protocolo de intenções*

Quanto à constituição de um consórcio público, a Lei nº 11.107/2005 prevê a preparação e aprovação de um protocolo de intenções como pressuposto básico e imprescindível para sua ocorrência, que incluirá as cláusulas norteadoras do funcionamento do consórcio: desde a denominação, objetivos, área de atuação, personalidade jurídica, até os critérios para a determinação dos valores de tarifas, quando for o caso.

O protocolo de intenções, assinado por todos os membros consorciados, antecede a aprovação de leis de cada ente consorciado em sua esfera governamental, que ratificará o protocolo de intenções. No caso de um ente consorciado assinar o protocolo de intenções e posteriormente não ter, em sua respectiva Casa Legislativa, a aprovação de sua participação nas atividades do consórcio, isto não anula os atos constituídos pelo protocolo de intenções dos demais entes consorciados que assinaram o documento e ratificaram, por meio de leis, sua participação.

Entre as cláusulas necessárias à elaboração do protocolo de intenções, estão: denominação, finalidade, prazo de duração e sede do consórcio; identificação dos entes da federação consorciados; indicação da área de atuação do consórcio; identificação da personalidade jurídica do consórcio como associação pública (ou consórcio público de direito público) ou como associação civil de direito privado sem fins econômicos (consórcio público de direito privado); critérios de autorização para o consórcio representar os consorciados nos assuntos de interesse comum diante de outras esferas de governo, direitos e deveres dos participantes, número de votos assegurados a cada participante; forma de eleição e duração do mandato de cada chefe do Executivo eleito para representar legalmente o consórcio; determinação dos serviços públicos envolvidos nas atividades do consórcio (quando prestador de serviços, contratante ou gestão associada por contrato de programa, explicitar as condições, a autorização prévia e os critérios de cobrança de tarifas – quando for o caso –, assim como reajustes e qualquer preço público fixado pelo consórcio para a execução de alguma atividade-fim.

Observada a lei, o protocolo de intenções deverá ser publicado em imprensa oficial de cada ente consorciado, tornando, assim, pública e notória a constituição dessa nova entidade. Após a ratificação do protocolo de intenções, é necessária a convocação da assembleia geral do consórcio público (composta pelos chefes do Poder Executivo dos entes constitutivos), para a elaboração e aprovação do Estatuto e o respectivo registro nos órgãos competentes.

3.5.3 Amplitude territorial de atuação

Quanto à área de atuação dos consórcios, a Lei nº 11.107 considera que, independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos territórios:

a) dos municípios: quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado;

b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal;

c) dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal.

Essa multiplicidade de formatos possíveis significou para os entes da Federação algumas possibilidades, dentre elas, constituir consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação.

Diante dessa possibilidade, a lei torna visível a importância do atendimento às particularidades políticas, territoriais e demandas de cada município. Isso porque, mesmo sendo mais comum e mais concebida a constituição de arranjos entre municípios limítrofes, podem existir casos de desinteresse político entre municípios vizinhos, vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou até mesmo dificuldades na prestação de serviços públicos compartilhadas entre entes que podem estar em regiões distintas. Nesses casos, e em outros, a flexibilidade desses formatos sugere o cuidado em relação à preservação da autonomia dos municípios e a importância do redesenho territorial na gestão administrativa, quando operados por um consórcio público.

Um mecanismo de proteção ao equilíbrio federativo foi inserido na lei ao impossibilitar a associação de municípios a estados que dele não fizerem parte, na medida em que tal situação poderia levar à interferência de um estado na realidade de outro estado.

3.5.4 Sustentabilidade financeira e mecanismos de fiscalização contábil

Quanto à sustentabilidade financeira dos consórcios, a lei contemplou uma das exigências mais evidenciadas pelos trabalhos que tratavam de analisar as experiências de consórcios em curso: a inadimplência comum dos membros consorciados em relação à manutenção das atividades dos consórcios e a dificuldade de se aplicarem instrumentos de cobrança de pagamentos.

As contribuições, ou quotas-parte, apesar de estabelecidas em comum acordo pelos entes consorciados em assembleia e reuniões ordinárias, ainda assim eram de caráter voluntário, originárias de um compromisso político. Essa fragilidade implica algumas dificuldades no campo da gestão: incapacidade de oferecer contrapartidas no caso de recebimento de investimentos externos; dificuldade no planejamento de ações de médio e curto prazo, instabilidade e insegurança dos membros consorciados em relação à permanência das atividades em desenvolvimento; assim como o cumprimento das obrigações financeiras assumidas, como aluguel de sede, contratação de funcionários, elaboração de materiais de divulgação, taxas administrativas, entre outros.

O instrumento da lei que procurou resolver tais dificuldades denomina-se “contrato de rateio”, documento exclusivo para a discriminação dos recursos e contribuições financeiras ao consórcio – incluída a cessão de bens e servidores públicos dos membros e as contribuições em bens e direitos quando resultado da gestão associada de serviços públicos.

A particularidade do contrato de rateio é a sua formalização a cada exercício financeiro, de modo que o valor das contribuições e seu prazo de vigência não poderão ultrapassar nem os valores discriminados pelas respectivas dotações orçamentárias dos membros consorciados nem o tempo de duração de cada exercício. A única maneira de o contrato de rateio possuir maior perenidade na duração dos contratos de contribuição entre os membros dá-se nos casos de gestão associada de serviços públicos e programas previstos no Plano Plurianual, que, ou necessitam do custeio a partir de tarifas ou preços públicos, ou de suportes financeiros mais localizados e ampliados.

De acordo com a lei, os consórcios públicos sujeitam-se à fiscalização do Tribunal de Contas em suas atividades contábeis, operacionais e patrimoniais; e na execução de suas receitas e despesas.

Além dos dispositivos de controle estabelecidos, que buscam a transparência e a proteção ao bem público, a lei buscou auxiliar os consórcios públicos no que se refere às modalidades de licitação, incluindo algumas especificidades, como a ampliação dos valores licitatórios (dobro dos valores para cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores quando formados por mais de três entes da federação) e a possibilidade de execução de licitações compartilhadas acompanhadas da contratação pelos entes consorciados.

Outros dispositivos legais sofreram alterações devido às normas aplicáveis aos consórcios públicos:

a) a Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, incluiu mais dois tipos de conduta como improbidade administrativa: a celebração de qualquer ajuste para gestão associada sem observar a lei dos consórcios públicos; e a celebração de contrato de rateio de consórcio sem prévia e suficiente dotação orçamentária ou sem observância das exigências impostas por lei;

b) a Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, incluiu em seus dispositivos as normas para licitações em consórcios públicos, assim como limites para contratação;

c) a Portaria nº 860/2005, da Secretaria do Tesouro Nacional, instituiu as normas contábeis para a prestação de contas dos consórcios públicos.

Diante das alterações apresentadas pela nova lei em relação aos aspectos financeiros e contábeis dos consórcios, cabe apontar duas questões:

1) o esforço da lei em aperfeiçoar o quadro jurídico do federalismo brasileiro, buscando apresentar novas possibilidades de captação de recursos aos entes federados. Apesar de o contrato de rateio constituir-se como um mecanismo de cumprimento dos acordos financeiros celebrados entre os entes, as dificuldades financeiras dos consórcios também advinham da própria escassez de recursos, insuficientes para executar serviços públicos e até mesmo realizar a manutenção de suas atividades administrativas (sede, funcionários, materiais de escritório, entre outros).

Nesse sentido, a lei prevê que os consórcios públicos poderão receber contribuições financeiras de outros entes governamentais e entidades, como a União ou o governo do estado, além dos recursos provenientes do contrato de rateio entre os municípios integrantes. Tais transferências indicam em grande medida esse esforço, abrindo a possibilidade de se estabelecerem relações mais cooperativas e flexíveis de compartilhamento de responsabilidades, resultando, assim – se colocado em prática –, em um modelo próximo de um jogo equilibrado de relações intergovernamentais. Isso, contudo, se essas relações também forem estabelecidas a partir de relações menos localistas e autárquicas.

2) apresentar uma crítica à lei em relação aos mecanismos de transferências de recursos e de fiscalização contábil dos consórcios públicos. O Decreto nº 6.017 impôs regra que resulta em entraves à própria transferência de recursos aos entes de maneira consorciada. Trata-se da exigência de regularidade fiscal de todos os entes consorciados para a consolidação de transferência de recursos da União. Isso implica a inviabilidade do repasse caso um dos entes possua qualquer espécie de pendência fiscal.

Quanto a essa questão, Losada (2010) expõe duas maneiras utilizadas pelos consórcios

para burlar a lei, a fim de não inviabilizar o repasse dos recursos: repasse do recurso da União a apenas um ente consorciado; execução do recurso pelo consórcio e retirada do ente que se encontre irregular para a concretização do repasse; posterior reintegração do ente.

Apesar de lícitas, tais práticas demonstram que a Lei nº 11.107, embora em sintonia com a proteção ao uso devido de recursos públicos, impõe impeditivos capazes de inibir a constituição de novos consórcios ou a própria busca por investimentos federais de modo regionalizado, na medida em que a grande maioria das práticas consorciadas vem acompanhada da necessidade de superar dificuldades de ordem econômica dos entes, principalmente os municípios pequenos.

Portanto, se é provável que a lei possa inibir a constituição de novos consórcios e a busca de investimentos de âmbito regional, também é provável que se apresente como um desincentivo à adaptação dos consórcios à nova figura jurídica de consórcio público. O novo formato jurídico, menos flexível e amparado por normas mais rígidas do direito público – características das organizações públicas – talvez não combine com os modelos de consórcios constituídos de modo voluntário e com formatos mais flexíveis.

3.5.5 Quanto à escolha da personalidade jurídica

A lei não gerou obrigatoriedade aos consórcios anteriormente constituídos nem impôs a normatização às entidades que futuramente vierem a se constituir, deixando flexível a adoção ou não da personalidade jurídica de direito público.

Apesar de tal abertura, a lei destaca que, independentemente da personalidade jurídica adotada, os consórcios, sejam privados ou públicos, estão sujeitos às normas do direito financeiro aplicáveis às entidades públicas – realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

3.5.6 Reflexos da institucionalização dos consórcios públicos no estado de São Paulo e desafios permanentes

Com as alterações recentes promovidas pela Lei de Consórcios Públicos, diversas entidades civis ligadas ao tema – órgãos governamentais, institutos educacionais, dentre outros – têm fomentado a discussão, o acompanhamento das atividades promovidas pelos consórcios públicos em funcionamento pelo país e a geração de conhecimento com base nos propósitos dessa nova legislação. Algumas ações recentes ligadas ao tema demonstram a

atualidade do tema e a importância da discussão de seu impacto no funcionamento dos consórcios públicos:

a) 28 de julho de 2009: lançamento do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, constituído pela Caixa Econômica Federal, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Consórcio do ABC, instituições de ensino e pesquisa, entre outras entidades ligadas ao tema (JASMIM, 2010).

b) 12 de janeiro de 2009: aprovação, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, da Lei nº 18.036/2009, que, além de reproduzir as normas de funcionamento e contratação dos consórcios públicos no estado, incluiu dois dispositivos. O primeiro, introduzido por meio de emenda durante a tramitação, estabeleceu que a partir de 1º de janeiro de 2010 o estado apenas celebraria convênios com consórcios estabelecidos sob forma de associação pública. O segundo estabeleceu mecanismos adicionais de controle interno, com a participação de conselhos de políticas públicas na estrutura das entidades (ALMG....., 2009).

c) março de 2010: lançamento da Cartilha Consórcios Públicos: Orientações Gerais no Estado do Ceará (CEARÁ, 2009).

d) 5 de julho de 2010: realização do Congresso Nacional dos Consórcios de Entes Federados em Saúde¹⁰.

e) setembro de 2010: reunião do Comitê Técnico do Observatório dos Consórcios Públicos na Frente Nacional de Prefeitos em Brasília, objetivando a discussão de um modelo de questionário para a avaliação do impacto da Lei de Consórcios na realidade do país (FABRE, 2010).

O objetivo de destacar tais eventos é demonstrar duas questões: primeiro, o modo com que as entidades públicas têm buscado adaptar-se a e apreender os mecanismos dispostos pela nova lei. Segundo, a importância que os consórcios públicos adquiriram no espaço do conhecimento. Se até a década de 1990 os consórcios tiveram sua institucionalização no plano da produção de experiências, no contexto atual sua institucionalização se dá pelo reconhecimento no âmbito nacional, com a produção de políticas de incentivo e de interlocução de organizações ligadas ao interesse público.

Tomando como referência o estado de São Paulo, de acordo com levantamento realizado pelo Cepam, os consórcios são a alternativa mais encontrada pelos municípios para atuarem coletivamente.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.congressoconsorciopublico.com.br/portal/>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

Arranjo institucional	Número de arranjos	Numero de municípios participantes
Agências	12	174
Associações	23	645
Associações – sem APM	21	386
Consórcios	116	540
Outras formas de cooperação	34	-
Total	206	645(1)

Quadro 2 – Número de arranjos institucionais de cooperação intermunicipal e municípios paulistas participantes.
Fonte: CRUZ (2005b, p. 9).

(1) É comum encontrar municípios que participam de mais de um consórcio, por isso a quantidade de municípios ultrapassa o número total de municípios do Estado de São Paulo.

Tendo em vista os desafios na articulação intermunicipal e intergovernamental, e a falta de garantias de uma colaboração contínua devido à inconstância das políticas públicas de gestão municipal e estaduais, a criação da Lei de Consórcios Públicos significou um grande avanço no que diz respeito às garantias de direitos e obrigações entre os entes consorciados, uma vez que lhes permitiu maior segurança jurídica, favorecendo maior institucionalização da cooperação, mas também a discussão do fortalecimento e repactuação entre os três entes federativos.

Com o advento da Lei nº 11.107/2005 e sua regulamentação por meio do Decreto nº 6.017 – conhecido como marco regulatório dos consórcios públicos –, houve a tentativa de atender à ausência da legitimidade dos consórcios constituídos, apresentando-se uma série de novidades que, do ponto de vista dos especialistas, conferiu-lhes uma série de vantagens. Dentre estas se podem citar: maior segurança jurídica, estabilidade institucional, possibilidade de captação de recursos, inclusive da União, e maior integração entre os distintos níveis da Federação.

Segundo registros de atores que participaram da formulação da lei, essa nova regulamentação permitiria o aprimoramento do federalismo cooperativo, idealizado com a Constituição de 1988, mas não alcançado diante de uma série de situações constrangedoras à sua consolidação: sobreposição de responsabilidades acompanhada da ausência de regras claras a respeito da responsabilidade dos estados; a cultura da auto-suficiência aliada à autonomia dos entes federados; o desequilíbrio oriundo das dificuldades orçamentárias; e também as disparidades econômicas (TREVAS, 2007; LOSADA, 2008).

De acordo com tais autores, permitiu-se corrigir as imperfeições desse modelo oferecendo-se aos entes federados (principalmente aos municípios), de modo legítimo, constitucional e judicialmente, um arcabouço legal para a cooperação intermunicipal, ou horizontal, e interfederativa, ou vertical.

Na realidade, a lei criou um instrumento específico para a cooperação e ampliou as possibilidades de atuação dos consórcios na execução de políticas públicas.

A possibilidade de atuação conjunta entre os entes da Federação por intermédio de relações de cooperação mais seguras indica um esforço da lei em canalizar ganhos para o fortalecimento das esferas locais. Contudo, Ribeiro (2007) alerta sobre o cuidado na definição de papéis de cada ente da Federação no desenho institucional dos consórcios públicos amparados pela lei.

Atendendo ao princípio da subsidiariedade, o artigo 1º, parágrafo 2º da Lei de Consórcios Públicos só permite que a União estabeleça um consórcio público com o município nos casos em que o estado também participe.

Os consórcios públicos passam, assim, a ser compreendidos como instrumentos de cooperação horizontal (município – município ou estado – estado), como também de cooperação vertical (estado – município, União – estados, União – estados – municípios), constituídos de maneira voluntária e cooperativa. Além disso, revestidos de personalidade de direito público, passam a ser integrantes da administração indireta, que corresponde ao mesmo escopo de direito das autarquias.

Contudo, Klink (2009) observa que o debate acerca da definição dos papéis entre os entes na questão metropolitana é matéria de debate entre duas correntes. De um lado, representado pela esfera estadual, defendem um modelo de viés estadualizado, em que as atribuições do planejamento, gestão e organização provêm das RMs. Do outro lado, uma corrente denominada pelo autor de “municipalismo regionalizado” enxerga no consórcio público um possível modelo institucional para a governança metropolitana, dado o grau de flexibilidade dessa modalidade de arranjo (KLINK, 2009, p. 424), que pode assumir caráter monotemático ou pluritemático.

No entanto, essa flexibilidade e liberdade que os consórcios possuem de se organizarem com os formatos organizacionais, canais de participação necessários para o atendimento às demandas, poderão reduzir-se com o modelo de consórcio público proposto pela Lei nº 11.107/2005.

Essa reflexão, inclusive, é objeto de análise de Cruz (2009), que se posiciona em relação à Lei de Consórcio com ressalvas. Para a pesquisadora, a regulamentação apresenta um lado positivo e outro negativo. O positivo, entre outros já citados neste trabalho, é a possibilidade de controle do repasse de recursos e financiamentos. O aspecto negativo apontado pela pesquisadora é a provável redução das possibilidades de participação – com poder decisório – de setores da sociedade civil e outros agentes que não sejam públicos. A Lei

de Consórcios Públicos permite que apenas entes da Federação detenham o poder decisório na estrutura organizacional dos consórcios.

Portanto, não havendo um único modelo, nem um consenso de qual seria o melhor modelo para a governança metropolitana, o importante nesses casos é encontrar um ambiente que contemple a participação das diversas instâncias, preservando relações não hierárquicas e baseadas nas capacidades de realização de cada ente. O consórcio é um mecanismo institucional aparentemente simples, e que, segundo Klink (2009, p. 28), é a consolidação da “busca pragmática por um grau maior de coordenação na provisão de serviços”, já que, como vimos anteriormente, há uma incapacidade institucional enorme para desenvolver o planejamento e a execução de estratégias metropolitanas consistentes.

Apesar de a Lei de Consórcios Públicos possibilitar uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, ela é um instrumento de cooperação federativa, e não pretende de maneira alguma a formação de um quarto ente federativo. Em um contexto em que os problemas sociais, econômicos e ambientais são acentuados, o consórcio apresenta-se como alternativa colaborativa e regionalizada de problemas que ultrapassam as fronteiras territoriais e eleitorais dos municípios que compõem as RMs.

A figura dos consórcios intermunicipais desenvolveu-se a partir da década de 1960, dissociada de uma institucionalização jurídica, interferindo no aprimoramento das experiências concretizadas, uma vez que os consórcios permaneceram como arranjos informais durante quase 40 anos, sendo vistos como “meros acordos de colaboração, sem vínculo de permanência ou de cumprimento das obrigações assumidas” (DIAS, 2006, p. 96). De modo geral, a evolução dos consórcios ocorreu sem consonância com a evolução jurídica do Direito brasileiro, tanto que, até a EC 19/98, sua institucionalização jurídica não estava prevista.

A partir desses elementos, é possível observar a partir desse cenário é que a figura dos consórcios na quase informalidade pôde ser vista como um dos reflexos do discurso municipalista. Até então, o aprendizado adquirido pelas experiências de consórcios intermunicipais no Brasil foi incapaz de penetrar na agenda dos congressistas, talvez pelo mesmo motivo do insucesso da questão metropolitana.

Como já dito, no contexto da reforma administrativa em 1998 a possibilidade de cooperação entre os entes federativos foi reforçada, na medida em que obteve reconhecimento jurídico de sua figura, porém não o suficiente para sua regulamentação. A ausência de critérios claros para sua constituição, assim como dificuldades para a obtenção de recursos externos, ainda configuravam um cenário de precariedade no plano institucional, mesmo com

o crescente número de municípios se organizando sob a modalidade de consórcios no país.

Ainda que o aprendizado das experiências de consórcios existentes contribuísse para seu fortalecimento enquanto mecanismo de gestão nas instâncias governamentais, o modo marginal com que penetrava nessas práticas – quase como uma via alternativa aos problemas – colocava-o como um mecanismo deslegitimado e descaracterizado.

No entanto, apesar dessa marginalidade há que compreender que o perfil voluntário dessas experiências confere-lhes um caráter de superação da cultura autárquica dos municípios, apontando primeiros passos de um tratamento mais ampliado das problemáticas de âmbito regionalizado.

Mesmo vistos dessa maneira, como instrumento canalizador de ganhos para a provisão de serviços públicos de interesse comum, e que parte do interesse coletivo, compreendemos que, mesmo com a redemocratização e um novo modelo de gestão pública, os consórcios públicos não foram recepcionados com grandeza no que se refere à prioridade constitucional. Essas reivindicações só vieram a ser atendidas quase dez anos depois da reforma do aparelho do Estado, com a regulamentação do artigo 241 da Constituição.

Diante da necessidade de adaptação às novas demandas sociais, que reclamam pela republicanização da esfera pública e por uma nova postura da administração pública, voltada para a prestação de serviços públicos cada vez mais efetivos, eficazes e eficientes, assistimos a uma nítida transformação no contexto federativo brasileiro e de mecanismos de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais. O papel de equilibrar as relações entre os entes da Federação vem exigindo também a evolução do Direito Constitucional e Administrativo, que busca atualizar-se para promover o atendimento às novas demandas da sociedade e uma melhor coordenação administrativa.

A Lei nº 11.107/2005, que alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, possibilitou aos consórcios não apenas a ampliação de seu potencial de atuação, pondo fim à sua fragilidade institucional, mas foi além, permitindo sua constituição como pessoas jurídicas de direito público, garantindo, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitindo a participação dos três níveis da Federação.

Com isso, a possibilidade de constituição de consórcios públicos, inclusive em regiões metropolitanas, com a participação do governo estadual, pode representar ganhos na superação da resistência às estruturas originais de gestão metropolitana iniciadas nos anos 1970, combinando as condições de apoio técnico, financeiro e planejamento do governo estadual com a capacidade de implementação de políticas públicas na esfera local, atendendo, deste modo, às condições de autonomia e buscando otimizar a atuação das esferas

governamentais para a elaboração e implementação de programas e políticas públicas mais abrangentes.

Sendo resultado de um contínuo processo de articulação em prol de sua regulamentação, a primeira Lei dos Consórcios Públicos representou o aprimoramento da concepção de federalismo cooperativo no Brasil, correspondendo à concretização dos direitos fundamentais, tendo em vista “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988, art. 23).

Nesse sentido, muito mais importante do que definir as mudanças da atuação do Estado é identificar de que maneira elas têm possibilitado maior equilíbrio entre as esferas de governo, promovendo a coordenação administrativa, conferindo maior eficácia e eficiência à atuação do Estado e sua aplicação à realidade brasileira.

Desse modo, a Lei dos Consórcios Públicos abre novas possibilidades para desenvolver-se e tornar-se cada vez mais um instrumento estratégico na promoção do desenvolvimento econômico e social no Brasil, a partir do aprimoramento das experiências de consórcios públicos que passam a assumir conjuntamente os serviços essencialmente públicos, como transportes, saneamento básico, saúde, entre outros de igual importância.

No entanto, se no plano jurídico a figura dos consórcios públicos recebeu incentivos para o aprimoramento de suas experiências, no campo institucional ainda padece de lacunas para a ampliação de resultados e do volume de institutos semelhantes.

Se a lei consolida o papel dos consórcios públicos na gestão de políticas públicas, incentivando a formação e o aprimoramento de consórcios, também apresenta desincentivos, na medida em que enrijece os mecanismos de fiscalização antes tratados como flexíveis para a superação dos problemas.

Esse enrijecimento da lei, acompanhado da ausência de instrumentos que incentivam a adaptação dos consórcios com a finalidade de implementação de políticas públicas de caráter ampliado, acaba limitando a adoção de práticas de planejamento e gestão regionalizada pelos municípios via consórcios. Ficou evidente a baixa ocorrência de programas e convênios disponibilizados pelo governo federal que privilegiem os consórcios públicos na obtenção de recursos e financiamento de projetos. Quando se trata do governo do estado de São Paulo, esses incentivos praticamente inexistem após a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos, demonstrando um distanciamento entre a importância atribuída pela lei aos consórcios públicos e as ações empreendidas pelos governos federal e estadual para a aplicabilidade da lei.

Além disso, registros como a ata da reunião de instalação da Comissão Científica do Primeiro Congresso Brasileiro de Consórcios Interfederativos apresentam a insatisfação de alguns membros em relação ao modo como a lei foi concebida. Sob o argumento de que a lei desprivilegiou a opinião de diversos segmentos, os dirigentes presentes na reunião colocaram-na como um mecanismo deslegitimado e imperativo, que cria problemas para sua própria aplicabilidade (FÓRUM NACIONAL DE CONSÓRCIOS INTERFEDERATIVOS, 2009).

Isso implica reconhecer que, se por um lado a Lei de Consórcios Públicos apresentou avanços no campo jurídico para os consórcios públicos, por outro, manteve alguns desafios no campo institucional.

De igual maneira, fica bastante evidente que a Lei de Consórcios Públicos não foi formulada com vistas à adaptação dos consórcios já existentes, mas sim para incentivar a constituição de novos consórcios. Como exposto, os consórcios constituídos no período anterior à lei não participaram das discussões envolvendo a formulação do projeto de lei, apesar da presença de entidades nacionais de representação dos municípios. Esses institutos seriam vistos como pactos de colaboração frágeis, sem garantia de continuidade e sustentados principalmente figura de um líder político, ou, nos termos de Vicente Trevas (2011): “fácil para constituir, fácil para dissolver”.

Por outro lado, para as possibilidades vindouras de constituição de novos consórcios também é possível identificar limitações.

Se no plano jurídico a lei pretende possibilitar o aprimoramento dos mecanismos de cooperação intergovernamental para o alcance dos objetivos do federalismo trino e cooperativo, por intermédio de instrumentos legais, no campo institucional tais avanços ficam limitados pela ausência de instrumentos que tratariam de colocar na centralidade da formulação de políticas públicas a aplicação da lei enquanto canalizadora de práticas de gestão cooperativas.

4 CONSÓRCIOS EM NEGOCIAÇÃO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

4.1 Cenário da adaptação à Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo

Para conduzir este estudo, apresentaremos nesta seção uma “fotografia” da realidade da adaptação dos consórcios em funcionamento no estado de São Paulo e a experiência de três consórcios intermunicipais que enfrentaram a discussão acerca da escolha da adaptação à Lei dos Consórcios Públicos. Pretende-se, com tal caracterização, obter registros fidedignos de como tem ocorrido o processo de discussão acerca da lei no âmbito dessas experiências.

Para tanto, dividimos esta seção em duas partes. Na primeira, utilizamos como base de dados referencial um levantamento realizado entre os meses de julho e setembro de 2010 pela Fundação Prefeito Faria Lima junto ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), cujo objetivo foi atualizar e coletar dados sobre os consórcios públicos e as formas de cooperação municipal na articulação de políticas públicas no estado de São Paulo.

A divulgação do levantamento apresentou as seguintes informações: nome do consórcio, atuação, estado¹¹, número de municípios participantes, forma de contato (endereço, telefone, *e-mail*, *site*, presidente atual) e sua personalidade jurídica.

Os dados obtidos permitiram, no primeiro momento, observar as mudanças ocorridas em relação à área de atuação dos consórcios, a partir da comparação desses dados com o levantamento realizado em 2001 pelo próprio Cepam.

A primeira observação relaciona-se ao número de experiências de consórcios identificadas no âmbito do estado de São Paulo. Foram identificadas 105 experiências de consórcios intermunicipais, atuando principalmente nas áreas de desenvolvimento socioeconômico (12%), infraestrutura (51%) e saúde (14%), conforme é possível verificar pelos dados do quadro a seguir.

¹¹ O levantamento envolveu a coleta de informações no estado de São Paulo, mas foram identificados consórcios constituídos por mais de um estado. Ver Consórcio Cercanias no ANEXO C.

Área de atuação		2005	2010
Agricultura		1	-
Desenvolvimento socioeconômico (1)		14	13
Informática		1	1
Infraestrutura		75	54 (2)
Meio ambiente	Recursos hídricos	10	7
	Resíduos sólidos	5	4 (3)
Saúde		13	17
Segurança alimentar		3	3
Turismo		2	6
Total		124	105

Quadro 3 – Comparação dos consórcios por área de atuação 2005-2010 no estado de São Paulo

Fonte: (CRUZ, 2005b, p. 10; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2010).

(1) Para análise dos dados, os consórcios identificados no levantamento de 2010 e denominados como de “Desenvolvimento sócioeconômico e outras áreas”, foram incluídos no Quadro 1 como atuantes nas áreas adjacentes, com o objetivo de comparar de modo equivalente os resultados do levantamento de 2005.

(2) O levantamento de 2010 incluiu o Consórcio de Desenvolvimento da Região de São João da Boa Vista (Conderg) em duplicidade, como se fossem dois consórcios: um atuante na área de desenvolvimento socioeconômico e saúde e outro na área de infraestrutura. Atualmente, e já no período da coleta dos dados, o Conderg atua nas duas áreas, porém sob a estrutura de um único consórcio, que administra as ações das duas áreas.

(3) O levantamento não inclui na base de dados o Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Cipas). Diante disso, ampliamos o número de experiências na área de meio ambiente/resíduos sólidos.

Comparando o número de experiências identificadas entre os anos de 2005 e 2010, ficou demonstrada uma redução de 15,3% no número de consórcios em funcionamento. Essa redução apresenta-se, grosso modo, como resultado da diminuição significativa (28%) no número de consórcios voltados para ações de infraestrutura. Isso talvez se explique pela vinculação da maioria dos consórcios identificados em 2005 ao Programa Pró-Estradas, do governo do estado, desenvolvido em 2000 e que induziu a formação de consórcios entre os municípios para viabilizar parcerias visando à recuperação, construção ou manutenção de estradas vicinais, com a utilização de patrulhas mecanizadas. Esse programa veio a atender a necessidade da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo de resolver a questão da recuperação da malha viária dos municípios. Dentro das competências dos municípios estava a recuperação das estradas vicinais, o que não eram realizado por insuficiência de recursos. O governo do estado passou o recurso para a Secretaria de Agricultura, que comprou na época 80 patrulhas mecanizadas, tendo destinado tais equipamentos à Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (Codasp), sociedade de economia mista do governo do estado, para trabalhar com os municípios de maneira consorciada. Desta forma, incentivou-se a formação de consórcios para o recebimento dessas máquinas, por intermédio

de convênios em que o valor dos maquinários era descontado dos municípios diretamente do Fundo de Participação Municipal.

De acordo com informações obtidas com o auxílio de Emílio Bizon (PSB), prefeito de São Sebastião da Gramma e presidente do Conderg – que, como engenheiro florestal da Codasp, participou até o ano de 2005 da formulação e implantação do programa junto ao governo do estado de São Paulo e os municípios –, o Programa Pró-Estradas vêm sofrendo refluxo na participação dos municípios. De acordo com Bizon, o maior problema enfrentado pelos consórcios com esse programa está relacionado aos meios de contratação de mão de obra para sua execução. Os consórcios, que a princípio contratavam de modo terceirizado os trabalhadores para operar as máquinas e gerir administrativamente o consórcio firmado, passaram a ter suas ações investigadas pelo Tribunal de Contas, dado que as contratações eram realizadas sem processo seletivo. Esta alteração causou impedimentos para os consórcios.

Um segundo motivo que, segundo Bizon, vem provocando a redução das experiências dos consórcios vinculados a esse programa pode estar relacionado ao não cumprimento de duas promessas feitas pelos gestores do programa na época. “A expectativa, e orientação do programa, era de que essas máquinas, no término do seu pagamento e ao final de quatro anos, teriam suas máquinas repostas, evitando o uso de máquinas obsoletas. Porém, não foi isso o que aconteceu.” (BIZON, 2011).

A segunda promessa, de acordo com o engenheiro, seria de que, ao final do pagamento das máquinas financiadas, elas seriam convertidas em patrimônio do consórcio. O não cumprimento dessa promessa pelo gestor do programa acabou diminuindo as expectativas de ver tal promessa cumprida.

Essa redução na participação, ainda que elevada, não implicou a redução do peso do volume de experiências de consórcios intermunicipais no estado, onde mais da metade (51%) dos consórcios continuam atuando na área de infraestrutura. Este índice é três vezes maior que o volume de experiências atuantes nas demais áreas. Isso leva a reconhecer, por um lado, o impacto e o peso da indução dos órgãos governamentais sobre as articulações cooperadas entre os municípios, ainda que os consórcios sejam identificados e reconhecidos nos mais diversos estudos como experiências originalmente voluntárias. Por outro lado, também demonstra o reconhecimento que o governo do estado de São Paulo, no período de 2000-2004, atribuiu a esse arranjo coordenado de ações entre os municípios, ainda que limitado a ações voltadas para a implementação de uma política pública específica.

Além do ocorrido na área de infraestrutura, consórcios atuantes em outras áreas também tiveram sua constituição induzida pelas instâncias governamentais, como é o caso dos consórcios de saúde e desenvolvimento socioeconômico e segurança alimentar. Já destacados anteriormente, os consórcios voltados especificamente para a área da saúde vieram complementar as ações no âmbito do SUS, no intuito de universalizar o atendimento à rede básica de saúde. Já os consórcios de segurança alimentar, denominados Consads, surgiram sob indução do governo federal no âmbito das ações do Ministério do Desenvolvimento e dos Programas de Combate à Fome. Uma particularidade dessa modalidade de arranjo é que, de modo diverso das demais experiências de consórcios identificadas, contam com a participação do Estado e da sociedade civil em sua estrutura organizacional.

No que tange aos consórcios das demais áreas, embora mantido certo equilíbrio no número de experiências, as ações voltadas ao turismo e saúde apresentaram crescimento, em detrimento das áreas de meio ambiente e agricultura, que apresentaram queda.

Em um segundo momento, de conteúdo bastante significativo para a compreensão deste trabalho, utilizou-se o mesmo levantamento para apoiar nosso objetivo central de compreender o processo de adaptação dos consórcios públicos à Lei nº 11.107/2005, no que se refere aos dados obtidos em relação à personalidade jurídica dos consórcios identificados no estado de São Paulo:

Tabela 1 – Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo por área de atuação e adaptação à Lei nº 11.107/2005

Área de atuação		Sim	(%)	Não	(%)	S/I	(%)	Total	(%)
Desenvolvimento	Turismo	1	1,0	3	18,0	2	7,0	6	6,0
	Desenvolvimento socioeconômico	7	11,0	1	6,0	4	15,0	13	12,0
	Segurança alimentar	0	0	3	18,0	0	0	3	3,0
	Saúde	2	3,0	0	0	0	0	2	2,0
	Saneamento	1	1,0	0	0	0	0	1	1,0
Informática		0	0	1	6,0	0	0	1	1,0
Infraestrutura		36	59,0	4	24,0	14 (1)	52,0	54	51,0
Meio ambiente	Recursos hídricos	5	8,0	1	6,0	0	0	6	6,0
	Resíduos sólidos	1	2,0	1	6,0	2	7,0	4(2)	4,0
Saúde		9	15,0	2	12,0	5	19,0	15	14,0
Total		61	58,0	17	16,0	27	26,0	105	100,00

Fonte: a autora, com base em: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, (2010).

(1) Excluído o Conderg como consórcio na área de infraestrutura, por já constar como consórcio de desenvolvimento e saúde no levantamento realizado.

(2) Incluído o Cipas, que não adaptou sua personalidade jurídica.

A partir desse quadro, foi necessário dar continuidade ao levantamento realizado, na medida em que o elevado percentual de dados sem informação da personalidade jurídica (26%) apresentou-se como uma limitação para observações mais conclusivas.

Nesse sentido, realizamos contato com os consórcios identificados como “sem informação”, e apuramos algumas experiências para confirmar os resultados do levantamento apresentado, a fim de concluir tal estudo.

Na realização do levantamento, contatamos por via telefônica os gestores responsáveis pela administração do consórcio, como coordenadores e superintendentes, que, no exercício de suas funções, possuem maior domínio das informações e atividades do consórcio envolvido. A preocupação em buscar tais informações apenas com os gestores administrativos partiu do diálogo com Maria do Carmo Cruz, pesquisadora e assessora técnica do Cepam, que informou que muitos consórcios confundem o conceito de consórcio público. Segundo a pesquisadora, os consórcios podem não conhecer o significado do termo “consórcio público” nos moldes da Lei nº 11.107/2005, ou confiar que o consórcio no qual está envolvido trata-se de um consórcio público pelo fato de o setor público ser um membro – no caso, os municípios – em suas atividades (informação verbal)¹². Para evitar a obtenção de dados distorcidos, tais precauções foram colocadas em prática nesse novo levantamento.

Outro fator essencial relacionado a tal preocupação é a importância de levantar pistas – ainda que iniciais – acerca dos motivos que levaram à não adaptação dos consórcios que se declararam como não convertidos em consórcio público.

A partir desse novo levantamento, obtivemos o cenário detalhado na tabela a seguir:

¹² Contato telefônico com a pesquisadora em 18 de novembro de 2010.

Tabela 2 – Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo por área de atuação e adaptação à Lei nº 11.107/2005 – Levantamento complementar

Área de atuação		Adaptação/total de consórcios por categoria				Adaptação/total consórcios por área				Total	
		Sim (1)	(%)	Não(2)	(%)	Sim	(%)	Não	(%)		
Desenvolvimento	Turismo	2	3,0	4	11,0	13	52,0	12	48,0	25	6,0
	Desenvolvimento socioeconômico	9	13,0	4	11,0						12,0
	Segurança alimentar	0	0	3	8,0						3,0
	Saúde	1	1,0	1	3,0						2,0
	Saneamento	1	1,0	0	0						1,0
Informática		0	0	1	3,0	0	0	1	1,0	1	1,0
Infraestrutura		37	54,0	17	46,0	37	54,0	17	46,0	54	51,0
Meio ambiente	Recursos hídricos	5	7,0	1	3,0	5	83,0	1	17,0	6	6,0
	Resíduos sólidos	1	1,0	3	8,0	1	25,0	3	75,0	4	4,0
Saúde		12	18,0	3	8,0	12	80,0	3	20,0	15	14,0
Total		68	65,0	37	35,0	68	100,0	37	100,00	105	100,00

Fonte: a autora, com base em: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (2010).

Nota: Dois consórcios de saúde e um de infraestrutura estão em processo de adaptação à Lei nº 11.107/2005, com aprovação do protocolo de intenções e encaminhamento às respectivas Câmaras Legislativas, sendo, portanto, classificados como adaptados.

Na base de dados do Cepam, o Condemat consta como não adaptado. Em contato com a assessoria técnica em julho de 2010, que enviaram via e-mail o protocolo de intenções da constituição do consórcio, fica demonstrado a escolha de sua figura jurídica como consórcio público de direito público.

Na base de dados do Cepam, consta que o Codivap se adaptou. Em entrevista realizada no próprio consórcio em outubro de 2010, verificou-se a não adaptação.

A base de dados original do Cepam apresentou o Conderg como um consórcio que adaptou sua figura jurídica. Na apuração dos dados, ficou constatado que não ocorreu a adaptação, de acordo com as informações obtidas com a Diretoria Executiva do Conderg em 15 de dezembro de 2010.

(1) Sim: adaptaram-se ou estão em processo de adaptação.

(2) Não: não se adaptaram ou estão em fase de dissolução.

Quanto aos consórcios que se adaptaram à lei ou que se constituíram como consórcio público de direito público após a regulamentação da lei, observa-se um percentual bastante elevado (65%), demonstrando que a lei foi reconhecida e assimilada pelos consórcios de modo positivo. No entanto, ainda que ampla maioria dos consórcios identificados tenha-se adaptado à nova lei, um percentual de 35 % não aderiu ao novo formato institucional. De maneira bastante sintética pode-se dizer que, de alguma maneira, a lei não foi incorporada por determinado conjunto de consórcios.

Analisando esse quadro de modo mais detalhado, é possível constatar que:

a) entre os consórcios identificados que estão personificados como consórcios públicos, o grupo que obteve o maior índice corresponde aos arranjos voltados para a área de infraestrutura (54%). De igual maneira, o percentual de não adaptação dos consórcios de

infraestrutura é elevado (46%). Isso se explica, em parte, pelo peso que o volume de consórcios de infraestrutura tem em relação às demais áreas. Do total de consórcios, como já exposto anteriormente com base na Tabela 1, os consórcios de infraestrutura absorvem o maior percentual de experiências no estado.

No entanto, considerando apenas os consórcios que atuam nessa área, 46% adaptaram-se e 54% não se adaptaram. A partir dos relatos obtidos por intermédio do contato com parte desses consórcios foi possível identificar os motivos que levaram a esse resultado. É bastante comum a existência de consórcios dessa área que não se adaptam à lei devido ao interesse em manter o consórcio apenas para a gestão do convênio Pró-Estradas, muito comumente com baixa movimentação de recursos e atuação cooperada em outras atividades. Além disso, foi recorrente a inexistência de conhecimento em relação à lei.

b) os consórcios que apresentaram o maior índice de adaptação foram os voltados para as áreas de meio ambiente/recursos hídricos (83%) e saúde (80%). Em parte, isso reflete os mecanismos institucionais de incentivos seletivos proporcionados pelo governo federal para a gestão das bacias hidrográficas e saneamento ambiental e os convênios vinculados ao SUS.

c) entre os consórcios que não se adaptaram, o maior índice está entre os de meio ambiente/resíduos sólidos (75%). Ainda que a pesquisa tenha identificado apenas quatro consórcios nessa categoria, o elevado percentual de não adaptação pode indicar o baixo grau de cooperação dos municípios no estado de São Paulo com a finalidade de tratar da problemática dos resíduos sólidos. Mesmo que a Política Nacional de Resíduos Sólidos seja bastante recente, esse quadro evidencia a ausência de incentivos governamentais aplicados na atualidade para a implementação de ferramentas de gestão regionalizada dos resíduos, ainda que este seja o discurso predominante nos debates acerca do assunto.

d) no mesmo grupo dos consórcios que não adaptaram sua figura jurídica encontram-se os consórcios de desenvolvimento/outras áreas, cujo índice de não adaptação foi de 48%. Em oposição aos consórcios de meio ambiente/resíduos sólidos – que apresentaram baixo volume de experiências –, essa categoria apresentou um volume total de 25 experiências em todo o estado. Além disso, considerando o total de consórcios que não se adaptaram, os consórcios dessa área também apresentaram índice elevado (33%). Ressalve-se o impacto do elevado volume de consórcios dessa área sobre os demais, como ocorre com a avaliação dos consórcios de infraestrutura. Apesar da ressalva, de modo diverso dos argumentos apresentados pelos consórcios de infraestrutura, os consórcios dessa área, por envolverem atividades de áreas diversas, não apresentaram homogeneidade nas explicações quando do contato realizado.

Esse cenário de adaptação, apesar de ainda inexplorado pelas pesquisas de cunho acadêmico, foram objeto de interpretação de Machado (2009), que, a partir de um ensaio hipotético, identificou quatro possíveis cenários para o quadro institucional dos consórcios públicos após a regulamentação da Lei de Consórcios:

1) eliminação de consórcios: resultante da fiscalização dos órgãos de fiscalização como Tribunal de Contas, Ministério Público e outros no sentido de estimular, cobrar ou pressionar pelo cumprimento e adoção de normas aplicáveis aos consórcios públicos. Esse processo levaria a uma adaptação forçada e rápida. Nesse cenário, muitos consórcios se dissolveriam e transfeririam os serviços prestados para outros mecanismos de cooperação;

2) *standy by* (a lei “não pega”): caracterizado pela coexistência de dois modelos distintos de consórcios públicos – tanto os constituídos como entidades privadas como os consórcios públicos. O primeiro grupo funcionaria com suas estruturas mais flexíveis e menor exigência de cumprimento de normas e o segundo grupo, a partir da concessão de incentivos seletivos, faria a adaptação para a nova figura jurídica, para a concessão dos benefícios almejados;

3) consórcios de cima para baixo: marcado por duas situações combinadas que levaria à convivência dos modelos de consórcio – antes e depois da lei. Primeiro, pela existência de incentivos do governo federal/estadual para a constituição de consórcios nos moldes da lei, a partir de garantias de liberação de recursos. Estes incentivos também estimulariam a adaptação dos consórcios antigos. Segundo, pela baixa fiscalização por parte dos órgãos apropriados, que permitiria que os consórcios que não enxergassem incentivos para o desempenho de suas atividades mantivessem suas estruturas funcionando como associações civis (entidades privadas);

4) sucesso da lei: com a predominância de incentivos e fiscalização, as dificuldades (ou, na visão do autor, os custos de transação) ficariam pouco evidentes, levando tanto à criação de novas experiências quanto à adaptação dos consórcios constituídos antes da lei.

Diante da construção desses cenários, alguns pontos merecem destaque:

a) embora tenha sido criada para fortalecer as experiências de consórcios constituídos no país, a lei pretende fortalecer, antes de mais nada, a figura jurídica dos consórcios, baseando-se nas necessidades encontradas por eles para exercer suas atividades de modo compartilhado. Disso resulta que a não adaptação de um consórcio ao novo modelo proposto pela lei não representa de modo algum uma atitude que contrarie os preceitos da administração pública, tanto que sua adaptação é facultativa. A própria legislação, ao deixar

facultativa a adoção, previu a idealização de um cenário de convivência dos dois modelos em funcionamento.

b) se a lei tem por objetivo garantir o fortalecimento dos consórcios e reconhecê-los como instâncias dotadas de um perfil associativo/colaborativo que os torna singulares, é preciso equilibrar a visão de que a existência de incentivos para a adaptação seja positiva para o cenário dos consórcios. Seria necessário avaliar de modo mais sistemático os consórcios constituídos com base em incentivos oferecidos.

Contudo, a partir do levantamento apresentado pelo Cepam, a realidade dos consórcios no estado de São Paulo aproxima-se do segundo cenário – *stand by* –, marcado pela coexistência dos dois modelos (65% consórcios públicos e 35% entidades privadas ou consórcios administrativos).

Em relação à adaptação dos consórcios a partir de incentivos seletivos, o que se observa no levantamento apresentado é que as áreas que apresentaram maior índice de adaptação foram saúde e recursos hídricos. Uma análise com base nos consórcios que se adaptaram poderá revelar se essa adaptação está relacionada à distribuição de recursos ou outros incentivos seletivos para as respectivas áreas.

Quanto à fiscalização, desde o ano de 1998 o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem acompanhando a movimentação contábil dos consórcios constituídos como associação civil, analisando a prestação de contas dessas entidades. Com base neste fator, fica menos evidente a relação entre a manutenção de consórcios como entidades privadas e a ausência de mecanismos de fiscalização.

Uma observação preliminar, ainda que pertinente, pode indicar que os arranjos constituídos voluntariamente, e que não são dependentes de transferências de recursos das instâncias governamentais, diferentemente dos consórcios constituídos sob indução das instâncias governamentais (governo do estado ou governo federal), podem obedecer a uma dinâmica própria na tomada de decisões.

Os consórcios induzidos, que têm seu funcionamento atrelado aos programas financiadores, são, portanto, dependentes, sendo necessário adequarem-se a pré-condições estabelecidas pelos órgãos financiadores. Isso não significa que os arranjos voluntários não possam sofrer influências dos órgãos governamentais, mas são menos suscetíveis a uma adaptação à lei de modo forçado. No entanto, tais abordagens podem ser verificadas a partir de estudos mais criteriosos a respeito.

Na tentativa de construir um mosaico de argumentos e situações observadas no processo de não adaptação dos consórcios à legislação, é possível caracterizar algumas

motivações apresentadas pelos gestores que justificam o comportamento dessas entidades de resistência à lei¹³. Essa caracterização, ainda que não represente todos os consórcios que não se adaptaram à lei no estado de São Paulo e no país, auxilia na compreensão dos principais motivos relacionados a esse comportamento:

- criação de outra entidade e manutenção do consórcio atual como associação civil sem fins econômicos;
- gestão apenas do Programa Pró-Estradas;
- desinteresse em prestar serviços públicos;
- entraves administrativos;
- não houve solicitação para a adaptação pelos órgãos fiscalizadores;
- inexistência de discussão e desconhecimento da lei;
- inexistência de formalidade da estrutura atual do consórcio;
- em fase de dissolução;
- impossibilidade de incluir a participação da sociedade civil com papel decisório na estrutura organizacional do consórcio;
- impossibilidade de incluir como membros associados organizações da iniciativa privada.

Essa variedade de argumentos apresentados pelos gestores coloca em evidência a multiplicidade de questões que perpassam a realidade dos consórcios públicos no Brasil, ilustrando as diversas implicações que a aplicação da lei tem sobre o funcionamento desses arranjos.

Tendo em vista que os objetivos desta primeira parte é fornecer uma fotografia da realidade da adaptação dos consórcios à legislação pertinente, não discutiremos cada experiência isoladamente, salvo as experiências selecionadas para análise.

4.2 Investigação empírica do processo de discussão da adaptação à lei em três consórcios no estado de São Paulo

Partindo para a segunda fase da pesquisa de campo, de cunho qualitativo, adotamos como opção metodológica o estudo comparativo, a partir de três consórcios intermunicipais constituídos no estado de São Paulo com atuação na área de desenvolvimento: Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg), Consórcio de

¹³ A apresentação completa dos argumentos e os respectivos consórcios está inserida no ANEXO C.

Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte (Codivap) e Consórcio do Grande ABC (CGABC).

A escolha do método comparativo permitirá localizar desafios convergentes às três experiências, assim como desafios exclusivos a cada consórcio, possibilitando a problematização da realidade das demais experiências. Além disso, as experiências escolhidas pretenderam ilustrar alguns dos argumentos localizados no levantamento realizado juntos aos consórcios do estado de São Paulo.

A escolha das três experiências partiu dos seguintes critérios:

a) área de atuação com elevado índice de não adaptação à Lei nº 11.107/2005: os consórcios de desenvolvimento destacaram-se como setor com menor índice de adaptação à lei, de duas maneiras. Entre os 25 consórcios de desenvolvimento socioeconômico identificados no estado de São Paulo, 48% das experiências informaram não ter adaptado a estrutura do consórcio aos moldes da lei em vigor. Do total de experiências que não se adaptaram, incluindo todas as áreas, 33% correspondem aos consórcios de desenvolvimento. Vale destacar que, como há muitas concepções a respeito do desenvolvimento, também há muitas maneiras de atuar por meio dos consórcios para alcançá-lo. Nesse sentido, esta é uma área de atuação distinta das demais, por envolver diversas modalidades de consórcios, de acordo com suas atividades: saúde, integração política, desenvolvimento socioeconômico, segurança alimentar e saneamento.

b) experiências que discutiram a adaptação do consórcio à Lei nº 11.107/2005: em vigor a partir de 2007, a nova lei ainda é desconhecida por um par de experiências identificadas¹⁴, não permitindo a discussão de sua adaptação nessas experiências. Os consórcios selecionados, além de discutirem, tomaram a decisão de não se adaptarem, mantendo seus respectivos estatutos na forma original, assim como suas personalidades jurídicas, salvo o CGABC. Apesar de ter adotado a figura jurídica de consórcio de direito público em fevereiro de 2010, sua forte participação entre os grupos de reivindicação da regulamentação da lei ora destacada indicava uma tendência de rápida adaptação por parte desse consórcio, o que não ocorreu. Na descrição da discussão entre os integrantes do consórcio serão apresentados com maiores detalhes os pormenores desse processo.

c) tempo de constituição: selecionamos consórcios que já estivessem constituídos há mais de 20 anos. Constituídos em 1985 (Conderg), 1970 (Codivap) e 1990 (CGABC), são

¹⁴ Dois exemplos de desconhecimento da lei ficaram registrados, por exemplo, no Consórcio Intermunicipal dos Bombeiros do Médio Tietê e no Consórcio Intermunicipal Cerro Barra Mansa, por meio de contato telefônico com os respectivos coordenadores.

arranjos que, pelo tempo de constituição, podem indicar maior grau de institucionalização em sua área de atuação e apresentar registros históricos para efeito analítico de suas atividades ao longo de sua trajetória institucional.

d) consórcios com finalidades distintas¹⁵: as experiências selecionadas exercem atividades distintas, sendo, respectivamente:

- Conderg: desenvolvimento socioeconômico com foco na área da saúde.
- Codivap: desenvolvimento socioeconômico com foco na integração política regional¹⁶.
- CGABC: desenvolvimento socioeconômico com foco no planejamento multissetorial de políticas públicas.

Essa amplitude de áreas de atuação, ainda que limitada a três tipos, permitirá evidenciar se existem peculiaridades no processo de adaptação em cada um desses modelos de consórcio.

Vale destacar que, em se tratando de uma análise qualitativa baseada sobremaneira no registro dos acontecimentos de cada experiência e as variáveis envolvidas em seu contexto, os critérios discriminados buscam principalmente destacar casos que permitam ilustrar alguns dos argumentos, situações e desafios que poderão surgir nas discussões acerca da lei, e apresentar pistas dos elementos que interagem nesse contexto.

4.2.1 O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg)

Criado em 1985, o Conderg é formado por 16 municípios: Aguaí, Águas da Prata, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santo Antônio do Jardim, Santa Cruz das Palmeiras, São José do Rio Pardo, São João da Boa Vista, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e Vargem Grande do Sul (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011a), correspondendo a aproximadamente 480 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Essa parceria entre os municípios da região da Alta Mogiana construiu-se a partir dos estímulos do governo Franco Montoro (1983-1986) no estado de São Paulo, junto aos Escritórios Regionais e o Cepam, em meio a discussões a

¹⁵ Ainda que as três experiências atuem na área de desenvolvimento, a concepção de desenvolvimento socioeconômico pode-se desdobrar em diversos campos de atuação.

¹⁶ O campo de atuação “integração política regional”, apesar de não estar no eixo discriminado pelo levantamento, refere-se a um desdobramento das ações de desenvolvimento, conforme veremos na descrição do caso.

respeito do desenvolvimento econômico e social, identificando como principal ação para a busca da melhoria das condições de vida da população a atuação voltada à melhoria da infraestrutura dos mecanismos de assistência à saúde.

Em seu estatuto atualizado de 1999, o desenvolvimento aparece como uma das finalidades do consórcio:

Art. 7º [...] representar o conjunto de municípios que o integram, em assuntos de interesse comum; reunir e oferecer recursos e meios para que seus associados possam dar, de forma filantrópica, a seus municípios, condições de vida e desenvolvimento de maneira digna e humanitária no campo do ensino e trabalho, especificamente na área da saúde e assistência social; planejar, adotar e executar medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região. (apud CRUZ, 2005a, p. 101).

Em seu período de constituição, reservou sua atenção às atividades de informática, tratamento de lixo e habitação. Enquanto as ações na área de informática pretenderam sistematizar a emissão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS) nos municípios consorciados, as outras áreas não chegaram a sair do papel (CRUZ, 2005a). Com os avanços tecnológicos, cada município passou a ter seus próprios computadores, levando ao encerramento das atividades relacionadas a informática.

Atualmente, o Conderg desenvolve ações nas áreas de saúde e conservação de estradas, por meio da gestão de um hospital regional e do Programa Pró-Estradas.

A administração de um hospital regional teve início em 13 de julho de 1987, como alternativa para o atendimento à população da região usuária do SUS. Fundado em 1945, esse hospital funcionou como Sanatório Adhemar de Barros, voltado para o cuidado e tratamento de pacientes que contraíam a tuberculose. Na época não havia muitos estudos em relação à doença, e associava-se a cura e o controle da tuberculose a condições climáticas mais amenas. O município de Divinolândia, onde se localiza o hospital e também a sede do Conderg, está a 20 km de distância de Poços de Caldas, apresentando características do relevo mineiro e com um clima bem diferente do clima de São Paulo¹⁷, apresentando-se na época como fator decisivo para a recepção de um hospital com essa finalidade. De acordo com os registros históricos do hospital, era bastante ativo, mas em determinado momento perdeu a finalidade, porque se descobriu que a doença poderia ser controlada ou curada por meio de

¹⁷ Em visita à região, um diálogo com moradores evidenciou que normalmente os municípios que estão fora do município de Divinolândia, município sede do Hospital Regional, apresentam quase 5 graus de diferença a mais no termômetro. Pela proximidade com o Estado de Minas, os moradores de Divinolândia dizem ser mais mineiros do que paulistas.

medicamentos, não havendo mais a necessidade de se manter um hospital de grande estrutura, o que levou ao seu desativamento em meados de 1974.

Nesse sentido, a partir de 1974 passou a funcionar no mesmo local a Associação Hospital Adhemar de Barros, com estrutura voltada para o atendimento médico-hospitalar aos municípios. Em 1978 foi celebrado convênio com a Secretária do Estado de Saúde, com a finalidade básica de oferecer serviços como hospital geral e prestar assistência médica hospitalar à população carente de recursos do município de Divinolândia. Em 14 de outubro de 1978 celebrou-se convênio com a Secretaria de Estado da Promoção Social/Coordenadoria de Ação Regional para atendimento, em regime de internato, a 150 pacientes portadores de deficiência física e mental profunda de todo o estado de São Paulo (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011a).

Em 1987, contando com uma estrutura ociosa e um espaço de atendimento de grande porte, o hospital passou a ser administrado pelo conjunto de prefeitos da época, por meio do Conderg, que em 13 de julho de 1987, com o objetivo de otimizar a utilização do complexo hospitalar já disponível, passou a prestar assistência médico-hospitalar em regime de emergência e internação clínica e cirúrgica gratuitamente nas áreas de oftalmologia, otorrinolaringologia, ortopedia, neurologia, cardiologia, clínica médica e pediátrica, à população dos municípios que integram o consórcio, além de abrigar os 150 pacientes internados em 1978¹⁸ (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011a).

A iniciativa de administrar o hospital, segundo os registros históricos relatados por sua coordenadora atual, Eliana Natalina Zonta Merli Giantomassi, também foi resultado dos esforços de lideranças dos prefeitos Sílvio Torres, de São José do Rio Pardo, Sidney Stanislau Beraldo, de São João da Boa Vista, e Anibal Franchi Neto, de Divinolândia.

Em 1989, o Conderg passou a firmar parcerias com outras entidades para a implementação de serviços de assistência especializada na área da saúde e para a concretização de projetos e programas para o tratamento e prevenção de doenças.

Entre as parcerias, destacam-se o convênio firmado em 1989 com o serviço de Oftalmologia da Universidade de Campinas (Unicamp) para implementar o Projeto Catarata e

¹⁸ Foi inaugurado em 22 de maio de 1997 o Centro de Reabilitação Neurológica Solar das Magnólias, que acolheu, além de pacientes com quadro de deficiência física e mental, paralisias cerebrais em situação de abandono familiar, pacientes com quadro de deficiência mental, autismo, sequelas de acidente vascular cerebral, traumatismo craniano, traumatismo medular e portadores de síndromes genéticas, entre outros. São 69 homens e 81 mulheres, com idade variando entre 4 e 72 anos (MAGRI et al., 2009, p. 1).

o Banco de Óculos¹⁹. Em 1998 foi celebrado um convênio com o Serviço de Otorrinolaringologia da mesma universidade e em 2000, com o Serviço de Ortopedia do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto (CRUZ, 2005a). Por intermédio desses convênios, as universidades direcionam residentes e professores semanalmente para a prestação de atendimento aos pacientes e a supervisão destes. Com a iniciativa privada, conta com o apoio da Alcoa – Poços de Caldas para investimentos localizados, como a implantação da rádio comunitária interna do hospital²⁰ e a construção da piscina aquecida para o atendimento fisioterápico no Solar das Magnólias.

Outras especialidades, como neurologia, cardiologia e cirurgias eletivas (laqueadura, vasectomia, varizes), foram desenvolvidas pelo Conderg por meio das campanhas do governo federal e contratação de profissionais e técnicos da saúde.

Até o início de 2011, o Conderg – Hospital Regional atende, além de pacientes provenientes dos municípios consorciados, outros municípios da região (Poços de Caldas, Cabo Verde, Juruiaia)²¹, que compram seus serviços, ou municípios pertencentes à Diretoria de Saúde do Estado da Região (Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu, Itapira, Estiva Gerbi e Engenheiro Coelho). Na região existem dois hospitais de alta complexidade (Mococa e São João da Boa Vista) e todos os municípios possuem alguma unidade de saúde do SUS, com atendimento primário e de emergência. Além disso, estuda-se a possibilidade de o Conderg atuar como gestor regional do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), que atualmente é administrado pelos municípios individualmente.

A estrutura do Conderg – Hospital Regional, conta atualmente com 227 leitos e 95% de seu funcionamento é destinado aos pacientes usuários do SUS. Em um balanço dos atendimentos realizados em 2003, constatou-se que foram realizadas 497 cirurgias de catarata, 19.720 consultas de oftalmologia, 6.330 consultas de otorrinolaringologia, 7.650 de ortopedia, 88.583 procedimentos de diagnóstico e terapia, 2.898 internações e a distribuição de 4.566 óculos e 694 aparelhos auditivos (CRUZ, 2005a).

Mesmo ficando em primeiro plano as atividades na área da saúde, o Conderg mantém ativas as ações voltadas à revitalização das estradas vicinais, vinculadas ao Programa Pró-Estradas, por meio da utilização conjunta de patrulhas mecanizadas. Nem todos os municípios membros do Conderg participam do Programa Pró-Estradas: apenas os municípios de

¹⁹ O Projeto Catarata teve como objetivo identificar e dar tratamento aos casos da doença e o Projeto Banco de Óculos, confeccionar e oferecer gratuitamente lentes de grau para pacientes sem condições de aquisição (CRUZ, 2005a).

²⁰ Voltado para os pacientes e profissionais das equipes de saúde do hospital.

²¹ Pela condição jurídica do Conderg – associação civil sem fins econômicos –, os municípios não poderiam participar como membros do consórcio, por serem pertencentes a outro estado da Federação.

Caconde, São Sebastião da Grama, São José do Rio Pardo, Tambaú, Vargem Grande do Sul, Aguaí, São João da Boa Vista, Espírito Santo do Pinhal e Casa Branca mantêm seus municípios utilizando os equipamentos do programa. De acordo com Emílio Bizon, prefeito de São Sebastião da Grama e presidente do Conderg, alguns municípios não participam por ausência de recursos financeiros e outros pela condição corporativa e consorciada de trabalhar o financiamento do programa²².

A gestão do programa foi aplicada de modo diferenciado no Conderg. A utilização das máquinas, com orientação do órgão gestor estadual para serem utilizadas conjuntamente, foi distribuída entre os municípios, que fazem uso do equipamento de acordo com suas necessidades. Segundo Bizon, isso evitou dois problemas: primeiro, os oriundos da responsabilização pela quebra dos equipamentos. Comumente, os equipamentos avariados ficavam quebrados porque nenhum dos municípios assumia a responsabilidade pelo conserto. Segundo, problemas relacionados à contratação da mão de obra para operar as máquinas. Com cada município operando sua máquina, evitou-se o deslocamento de trabalhadores cedidos por outros municípios ou a contratação terceirizada, evitando conflitos entre os prefeitos e impedimentos com o Tribunal de Contas do Estado.

No entanto, as ações realizadas pelo programa vêm despertando a insatisfação dos prefeitos no que se refere aos cumprimentos do acordo firmado no início de sua implantação e às condições de financiamento²³.

O Conderg, que funciona sob a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos desde sua fundação, distribui sua estrutura administrativa em um Conselho de Prefeitos, um Conselho Fiscal e um coordenador. O coordenador, eleito entre os prefeitos dos municípios participantes, tem seu nome indicado pelo Conselho de Prefeitos e sua contratação realizada pelo presidente do consórcio, de forma semelhante aos cargos públicos comissionados.

Quem ocupa o cargo de coordenação desde 1997 é Eliana Natalina Zonta Merli Giantomassi, que, além de coordenar as atividades do Conderg, executa a gestão do Conderg – Hospital Regional, nomeando uma equipe técnica formada por profissionais que ocupam as diretorias ou chefias (administrativa, técnica, jurídica, controladoria, enfermagem, atividades médicas e reabilitação).

²² Este tema foi tratado no início da seção.

²³ Esse assunto foi tratado na seção anterior, na análise da redução de consórcios de infraestrutura no estado de São Paulo, por meio das informações obtidas do prefeito Emílio Bizon.

A duração da gestão do Conselho de Prefeitos é de dois anos, com possibilidade de reeleição. Quem ocupa atualmente o cargo de presidente do consórcio é o chefe do Executivo do município de São Sebastião da Gramma, Emílio Bizon Neto, eleito para o segundo mandato (2009-2011).

Além da estrutura do Conderg, a gestão do hospital demanda uma direção específica para a condução de suas atividades (Conselho Diretor, composto pela Secretaria do Estado de Saúde e Conderg; diretor técnico, eleito pelo Conselho de Prefeitos; e diretor clínico, indicado pelo corpo clínico do hospital).

Em relação à sustentabilidade financeira do Conderg, são as fontes de recursos utilizadas:

- contribuições municipais mensais para a manutenção administrativa;
- arrecadação para ações e empreendimentos esporádicos pelos municípios;
- arrecadação via convênio com o SUS;
- convênios com o Ministério da Saúde para financiamento que equipamentos, obras ou realização de campanhas;
- benefícios concedidos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a 88 pacientes portadores de necessidades especiais.

Esses valores somados correspondem à movimentação de aproximadamente R\$ 1,1 milhão por ano, e desse montante, aproximadamente 5% é dos municípios (R\$ 50 mil/mês). A arrecadação dos municípios leva em consideração R\$ 0,10 por habitante de cada município. Com um total de 480 mil habitantes, é possível alcançar esse valor todos os meses.

De acordo com Eliana Giantomassi, a inadimplência é recorrente em relação à contribuição dos municípios. Porém, por meio de telefonemas e um pouco de insistência, os municípios acabam sanando a dívida. De acordo com a diretora, como a contribuição dos municípios é muito reduzida perto do valor que é movimentado, a inadimplência, apesar de prejudicar o funcionamento das tarefas, têm um impacto pequeno diante de tudo que é realizado no Conderg: “O Conderg é um consórcio às avessas. A finalidade do consórcio é a contribuição dos municípios para a otimização dos recursos, mas aqui os municípios contribuem muito pouco perto do volume de serviços que são oferecidos com investimentos do SUS.” (GIANTOMASSI, 2011).

Apesar disso, recentemente, no projeto da Clínica de Oftalmologia, faltaram recursos e o Conderg solicitou auxílio aos municípios para a conclusão da obra. O apoio dos municípios foi unânime: “Quando precisamos dos prefeitos, como nesse caso, eles ajudam” (GIANTOMASSI, 2011), frisou a coordenadora do consórcio.

Em visita à sede do Conderg, no município de Divinolândia, com o propósito de levantar informações para a investigação acerca dos motivos que levaram o Conderg a não adaptar sua estrutura de funcionamento para a personalidade jurídica de consórcio público de direito público nos moldes da Lei nº 11.107/2005, tivemos a oportunidade de realizar entrevistas com três representantes do Conderg: Emílio Bizon, presidente, Eliana Giantomassi, coordenadora, e Rodrigo Molina, diretor jurídico da instituição.

No ano de 2007, a coordenação do Conderg contratou uma assessoria jurídica para realizar estudo em relação à possibilidade de adaptar a figura jurídica do Conderg para consórcio público, por iniciativa de Eliana Giantomassi e de sua assessora jurídica da época, dra. Priscila. De acordo com a gestora, não houve qualquer orientação dos órgãos federais e estaduais em relação aos procedimentos em relação à lei.

Nesse mesmo ano, por intermédio da coordenação do consórcio, o presidente contratou o procurador jurídico municipal e advogado dr. Rodrigo Molina para integrar o Conderg, como diretor jurídico da instituição. Segundo este, já na sua entrada comentava-se fortemente a possibilidade dessa adaptação. Apesar disso, o advogado relata o modo como a lei era introduzida nas discussões entre as pessoas interessadas:

No começo a gente achou que a adaptação era obrigatória. Ninguém ainda tinha se pronunciado sobre o assunto. Quando a lei foi aprovada, ficaram muitas dúvidas, principalmente quando a lei se referia à impossibilidade de os consórcios não convertidos em consórcio público receberem recursos públicos. A gente levou um susto. Ficou desesperado. A gente ficou esperando alguém falar da lei e aí veio um comentário dizendo que os consórcios já constituídos poderiam continuar mantendo seus contratos. Aí a gente deu uma respirada e começou a avaliar as possibilidades. (MOLINA, 2011)

Com o avanço das discussões, a elaboração de uma minuta pela assessoria jurídica contratada até então despertou uma série de discussões acerca das mudanças administrativas necessárias para a adaptação.

A primeira discussão envolveu o impacto social que a lei poderia gerar na região, principalmente no município de Divinolândia. Uma questão peculiar é o município onde está situado o Conderg. Em funcionamento desde 1985 e administrando o Hospital Regional desde 1987, 90% dos funcionários do hospital via Conderg são munícipes de Divinolândia ou da região, e os contratos regidos antes do ano de 2006 são provenientes de contratações sem concurso.

A grande empresa de Divinolândia é o Conderg, que emprega 400 pessoas e alimenta indiretamente 400 famílias, e o sonho de qualquer pessoa é trabalhar no Conderg. Qualquer política pública no sentido de se transformar em consórcio público causaria um impacto muito grande. (MOLINA, 2011)

Nesse caso, adaptar o Conderg para a personalidade jurídica de consórcio público exigiria a rescisão dos contratos atuais e a abertura de concursos públicos para o preenchimento das vagas, destinadas a qualquer interessado em participar, não sendo necessariamente munícipe ou morador da região. Conforme apontado pela coordenadora do Conderg e complementado por Rodrigo Molina, um dos problemas enfrentados com a adaptação seria o procedimento a ser adotado em relação às pessoas que vieram com o hospital na sua criação, antes da Constituição Federal de 1988, e que trabalham no hospital deste então:

Eu não posso converter em consórcio público e simplesmente dizer pro nosso funcionário: “Você vai embora amanhã, a não ser que você faça um concurso público”. Seria no mínimo imoral desconsiderar essa situação na discussão da implantação do regime jurídico de direito público. A gente segue a lei hoje à risca, mas temos esses problemas do passado. (MOLINA, 2011)

Apesar de o número de contratos antigos ser pequeno e o impacto dessa transição, de acordo com os entrevistados, ser de ordem moral, o impacto maior seria de ordem administrativa, pela necessidade de adaptar os contratos dos demais trabalhadores ao novo modelo jurídico. Quanto à expressão utilizada por Molina, “seguir a lei à risca”, refere-se à adoção, a partir do ano de 2007, de normas que regem os consórcios públicos na execução das tarefas do Conderg. Em meio às discussões a respeito do impacto social que a lei causaria no município de Divinolândia, o prefeito defendeu a não adaptação da personalidade jurídica de direito público, mas a implantação de normas aplicáveis ao regime jurídico de direito público. Segundo Molina:

Hoje o Conderg segue a contabilidade pública, a seleção desde 2007 é via processo seletivo, as compras são via licitações, mesmo sem a obrigatoriedade, porque nós somos uma associação de direito privado. Mas nossa concepção é de que, como nossos sócios são municípios, pessoas jurídica de direito público, resolvemos adotar o regime jurídico de direito público. (MOLINA, 2011)

Além desta discussão relacionada ao impacto social no município de Divinolândia, recebida com bastante importância pelos prefeitos da região, outra questão amplamente

debatida no Conderg em relação ao impacto da adaptação no funcionamento do consórcio, e principalmente da administração do hospital, foram as questões dos encargos trabalhistas. Apesar de o regime jurídico de consórcio público de direito público conceder isenção do pagamento de impostos federais, a adaptação ao novo regime jurídico ampliaria os encargos trabalhistas do Conderg, dentre eles a cota patronal, que não está no rol de alíquotas isentas às instituições do setor público, colocando, assim, um dilema de avaliação custo/benefício para a administração do consórcio.

Segundo Eliana Giantomassi, o peso da cota patronal sobre o funcionamento do Conderg é muito elevado, representando aproximadamente R\$ 150 mil/mês, o que tornaria inviável a manutenção do funcionamento do Conderg.

De acordo com Cruz (2005a), a partir de 2004 o Conderg passou a pagar a cota patronal, que não era paga desde 1996, ampliando seu volume de despesas mensais, além de exigir o parcelamento de sua dívida no INSS por meio do Refinanciamento de Dívidas Fiscais com a União (Refis).

Apesar disso, em 2005 foi emitido um pedido via Ministério Público solicitando a isenção da cota patronal²⁴, alegando que, apesar de serem um consórcio de entes públicos, sua condição jurídica era de direito privado. Com a obtenção de uma resposta negativa, baseada na interpretação de que esta concessão seria apenas para entes de direito privado, o Conderg entrou com um pedido judicial e obteve uma liminar desde então, que concedeu a isenção desses pagamentos, mas baseada na condição de instituição civil de assistência social.

Recentemente, em uma auditoria do INSS o Conderg foi comunicado da proximidade da prescrição da liminar, mas atualmente o consórcio se prepara para enquadrar-se nos moldes das entidades de saúde e assistência social, que, pela Constituição, possuem isenção desse encargo trabalhista.

A instituição, segundo Eliana Giantomassi, aguarda uma nova regulamentação por intermédio do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) para entidades sem fins lucrativos. De acordo com a regulamentação, se o Conderg comprovar que realiza mais de 60% de atendimentos via SUS, obtém a isenção da cota patronal, independentemente de ser consórcio de municípios.

²⁴ Isenção previdenciária da cota patronal é a permissão de não recolher ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) contribuição de 20% sobre a folha de pagamento dos salários da entidade. Além da exigência de uma série de requisitos para obter a isenção, a entidade deve possuir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, por intermédio do Ceas (BRASIL, 2011).

Apesar de o consórcio manter seu funcionamento com base na concessão da liminar de isenção da cota patronal, não foi formulado nenhum plano de contingência a respeito da iminente perda dessa concessão.

De acordo com Molina, esse assunto foi levado em consideração, e o prefeito direcionou essa discussão para o Conselho de Prefeitos. Na oportunidade, concluiu-se pela criação de uma instituição paralela, que absorveria algumas atividades-fim do Conderg as quais seriam transferidas e modificadas para um novo consórcio público.

Para Rodrigo Molina, esse consórcio público seria o “Conderg do futuro”, criado já sob os moldes da lei. Denominado Consórcio de Empreendedorismo da Alta Mogiana (Ceam), seu protocolo de intenções foi aprovado em 2009 pelos 16 municípios que fazem parte do Conderg, e está pendente de aprovação de duas Câmaras Municipais (Aguai e Tobi). A criação de um consórcio como o Ceam dividiria as ações de desenvolvimento em duas vertentes. O Conderg, já em funcionamento, manteria suas ações focadas na área da saúde, com personalidade de associação civil de direito privado; e o Ceam, pendente de criação, focaria suas ações nas demais áreas e absorveria o convênio Pró-Estradas, com a possibilidade de obter as prerrogativas dos consórcios com personalidade jurídica de consórcio público de direito público. De acordo com o presidente do Conderg: “Vamos continuar com um consórcio com as garantias de manter as regalias, principalmente da cota patronal, e o Ceam tratando da questão do empreendedorismo” (BIZON, 2011).

No que se refere a “manter as regalias da isenção da cota patronal”, isto se deve a uma situação pontual que foi esclarecida pelo prefeito. O engenheiro disse que o Conderg, para manter suas atividades e obter a isenção dessa modalidade de encargo, precisa enquadrar-se apenas nas características de uma organização voltada para assistência social e filantropia. Se mantiver suas atividades vinculadas ao Programa Pró-Estradas, perde essa prerrogativa.

Essa separação das atividades desenvolvidas pelos municípios em dois consórcios – um específico para a saúde e outro para as demais ações – é vista também de modo positivo pela coordenadora do Conderg, embora por outro motivo, relacionado ao fortalecimento do Conderg nas ações de saúde:

[...] Daqui em diante é melhorar o atendimento. Mas a gente já tem um perfil de trabalho definido que é a administração das estruturas de saúde. Ele acabou se fortalecendo na área da saúde por uma condição de necessidade de investir-se nessas áreas e pela convivência de investimentos externos para que isso acontecesse. (GIANTOMASSI, 2011).

De acordo com Rodrigo Molina, a ideia de criar outro consórcio com a nomenclatura partiu, em grande parte, de Emílio Bizzon, que foi o Prefeito Empreendedor do Estado de São Paulo e segundo lugar na Premiação Brasil Competitivo no ano de 2009.

Apesar da criação do Ceam ser colocada por seus dirigentes como uma válvula de escape para o Conderg manter a isenção da cota patronal, uma matéria veiculada a respeito da ratificação do protocolo de intenções pelos prefeitos evidenciou os objetivos dos Ceam enquanto canalizador de recursos públicos via captação externa (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011).

De acordo com o prefeito, a criação do Ceam veio com a identificação da necessidade de tratar do empreendedorismo regional, deixando de desenvolver a aptidão de cada município separadamente e o fazendo de modo conjunto, pela vertente da “profissionalização da mão de obra” e de outras ações.

O Ceam seria um instrumento para olhar a região como um todo. Por exemplo, chegar nas grandes autoridades, ministérios e grandes secretarias negociando não mais os programas pontuais, mas enxergar a região elencando os principais problemas e as soluções, através de um planejamento regionalizado (BIZON, 2011).

Ainda em relação ao tema “adaptação à Lei nº 11.107/2005”, outras questões elencadas por Emílio Bizon fizeram parte das discussões no Conselho de Prefeitos desde 2007. Essas discussões referiam-se à interferência de determinados órgãos sobre a administração do consórcio e o medo dos prefeitos em relação às obrigações assumidas, mas principalmente à dificuldade de agir em meio às interpretações dos Tribunais de Contas em relação aos atos praticados pela gestão do consórcio: “A gente que faz uma administração mais técnica sofre muito com isso. São duas interpretações para a mesma matéria. Um consórcio, no nosso entendimento, pode ser extinto de uma hora pra outra devido à interpretação do Tribunal de Contas.” (BIZON, 2011)

Apesar da insegurança relatada pelo presidente em relação aos mecanismos de fiscalização contábil que hoje os consórcios – sejam eles constituídos sob a forma de personalidade jurídica de associação civil ou direito público – ficou demonstrada a preocupação do gestor em incluir na rotina administrativa do Conderg algumas práticas oriundas da administrativa, que segundo Bizon garantem “processos mais transparentes”. Questionado a respeito da troca de experiências com outros consórcios em relação a decisão de adaptar-se ou não, e a problemática da cota patronal com outros consórcios de saúde, o

gestor não demonstrou conhecer outras experiências, tampouco estabelecer esse contato com outras instituições.

A proposta da convivência de dois consórcios complementares – Conderg e Ceam – além de atender a necessidade de não colocar em riscos a estrutura de saúde já aplicada pelo Conderg a 23 anos, de acordo com Molina, atender, através do Ceam, o “modelo de organização de consórcio proposto pela lei”, apesar de vislumbrar nesse modelo uma estrutura “engessada”, mas que pretende colocar em prática um novo modelo de Estado, mais descentralizado, portanto, mais coordenado e colaborativo. Essa estrutura, de acordo com Dr. Molina, não se enquadra no perfil do Conderg: “Sendo um consórcio às avessas, o verdadeiro sentido dos consórcios, que é a capacidade de aglutinar forças entre os municípios, coloca o Conderg no nível de uma entidade de assistência á saúde, ao lado das organizações sociais, e não dos consórcios públicos” (MOLINA, 2011).

4.2.2 O Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte (Codivap)

De acordo com os documentos históricos, a partir de 1961 alguns prefeitos dos municípios do Vale do Paraíba começaram a reunir-se para discutir a criação de um órgão que, associando municípios com objetivos comuns, promovesse o desenvolvimento da região.

A proposta tinha como norte tornar os municípios politicamente mais próximos uns dos outros. Naquela época, previa-se também que o Vale do Paraíba, por estar no maior corredor industrial do país, cortado pela Via Dutra e pelo Rio Paraíba, tomaria contornos de megalópole, exigindo, assim, soluções comuns, resultado da conurbação característica dos grandes centros urbanos (VIEIRA, 2009).

Era um período de forte centralização política, econômica e administrativa no país, em que os municípios ainda eram considerados estados-membros da Federação e dependiam de aprovação do Legislativo estadual para se constituírem, já que a autonomia municipal ainda não era matéria constitucional. Com a Constituição Federal de 1967, essa ideia ganhou força e tornou a entidade possível, com sua constituição juridicamente exequível. Nesse sentido, fundado em 10 de outubro de 1970 em Campos de Jordão, o consórcio constituiu-se sob a forma jurídica de fundação, com sede registrada em Pindamonhangaba e personalidade jurídica de direito privado, a qual permanece até hoje (PONTES, 2008).

O Codivap iniciou suas atividades como uma das primeiras experiências de formação de consórcio intermunicipal com atuação nas áreas de desenvolvimento econômico e social no

estado de São Paulo. Com a finalidade de promover o planejamento, a adoção e a coordenação de medidas destinadas a acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos municípios consorciados, bem como a previsão de se criar um fundo para a concessão de empréstimos e financiamentos aos municípios, o Codivap constituiu-se por 25 prefeitos de municípios da região do Vale do Paraíba, correspondente à região administrativa de São José dos Campos que, na época, possuía uma população total de 830.421 habitantes e um percentual de população urbana de 73,2% (PONTES, 2008).

Suas atividades administrativas tiveram início sob a superintendência do ex-ministro de Indústria e Comércio do governo Médici, Paulo Egydio Martins²⁵, que mais tarde deixou o cargo para assumir o governo paulista. Essa condição de proximidade ao Governo Estadual de São Paulo através de seu ex-presidente garantiu ao consórcio o estabelecimento de diversas parcerias e convênios com o Estado, principalmente projetos relacionados à estudos técnicos voltados para a compreensão da dimensão social e econômica do Vale do Paraíba. (PONTES, 2008).

Um dos mais importantes trabalhos desenvolvidos pelo Codivap, em sua fase inicial de funcionamento, foi a elaboração do documento, “Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos existentes sobre a Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes”, publicado em 1972, que buscou identificar e sistematizar os conhecimentos acerca do Vale do Paraíba da época, divididos em cinco grande temas: Ecologia, Urbanismo, Economia, Cultura e Instituições. Para a realização desse trabalho, além de uma equipe composta por mais de 100 pesquisadores, envolveu a realização de dois Seminários, que tinham como objetivo permitir uma visão global e sistemática em relação aos critérios de avaliação da Região do Vale do Paraíba e sua análise após a verificação dos resultados. (PONTES, 2008; VIEIRA, 2009).

O livro apresenta um resumo das informações obtidas e apresenta uma série de recomendações em cada um dos setores pesquisados, priorizando tanto medidas de médio quanto de longo prazo. Em relação ao Setor Institucional ficam apontadas entre outras medidas a transformação do Codivap em empresa pública e a criação de um centro de informações sobre a organização, legislação e condições socioeconômicas de cada município e uma agência desse centro em cada município (PONTES, 2008).

²⁵ Engenheiro civil formado pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, Paulo Egydio Martins teve sua trajetória política ligada à sua experiência no setor privado: foi conselheiro de Administração do Banco do Comércio e Indústria do Estado de São Paulo; membro do Conselho de Aplicação do Banco de Investimento e Desenvolvimento Fiducial do Comércio e Indústria; diretor da Tietê S. A. de Crédito Imobiliário; diretor-presidente da Companhia do Comércio e Participação; diretor da Companhia Comercial e Administradora de Poços de Caldas; diretor da Companhia Brasileira de Minerações, Indústria e Comércio (Minegral) e membro do Conselho de Administração de Bakol S. A. Ver: PONTES (2008, p. 61).

Em 1980, a composição de municípios do Codivap foi ampliada a outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo e do litoral norte do estado, e ao longo da década de 1990 outros municípios foram-se associando, chegando, na gestão atual, à participação de 44 municípios integrantes do Vale do Paraíba (Aparecida do Oeste, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos de Jordão, Canas, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Guararema, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Nazaré Paulista, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté e Tremembé), Litoral Norte (Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba) e Alto Tietê e Região Metropolitana de São Paulo (Mogi das Cruzes, Salesópolis e Santa Isabel), compreendendo, assim, uma área territorial de 18.338 Km² e uma população total de 2.705.229 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

Quanto à sua estrutura administrativa, tem um formato bastante enxuto, compreendendo os seguintes cargos:

- presidente: Eduardo de Souza César (prefeito de Ubatuba);
- primeiro vice-presidente: Marcos de Oliveira Galvão (prefeito de Roseira);
- segundo vice-presidente: José Antônio de Barros Neto (prefeito de Tremembé);
- superintendente: Mário Luiz Vieira;
- diretor jurídico: Luiz Augusto Borsoe;
- chefe do cerimonial: Eliane Ubellus.

Enquanto os cargos de presidente e vice-presidente são eleitos entre os prefeitos participantes do consórcio para um mandato de um ano, podendo ser reeleitos para mais um mandato, os demais cargos também são eleitos pelo Conselho de Prefeitos, mas a partir de uma lista de nomes indicados e escolhidos por votação pelos prefeitos, sendo que o superintendente e a chefe do cerimonial da gestão atual já acumulam mais de cinco anos de experiência cada um à frente das atividades do Codivap.

Esse formato mais enxuto na estrutura administrativa passou a ser aplicado a partir de 2005, quando, por meio de uma minuta estatutária, alterou-se o desenho da instituição e os meios de contratação dos funcionários e prestadores de serviços, realizados atualmente via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Até então, como lamenta o superintendente atual, Mário Luiz Vieira, o consórcio contava com uma estrutura “insuportável”, que fazia com que o consórcio enfrentasse um período de estagnação e dependência do presidente: “[...] o

presidente, quando ganhava a eleição, transferia a sede para a sede da própria prefeitura e nomeava os funcionários que o interessavam. Era “ele” quem pagava a conta, então era ele quem dava as cartas.” (VIEIRA, 2010).

A partir de 2005, essa equipe administrativa manteve as atividades do Codivap constantes, sendo que uma delas é auxiliar na organização das reuniões ordinárias, que acontecem na penúltima semana de cada mês nos municípios participantes, de maneira alternada.

As reuniões do Conselho de Prefeitos ocorrem em duas etapas. No período da manhã, o conselho reúne-se informal e reservadamente, para discutir a pauta do dia, trocar informações pertinentes e comentar assuntos gerais. Segundo Carlos Vilela, ex-presidente do consórcio, essa medida, adotada em 2007, é um avanço em termos de diálogo. Para ele, um espaço de debate entre os prefeitos longe dos holofotes da mídia proporciona maior proximidade e naturalidade no tratamento dos problemas (CAÇAPAVA, 2008). No período da tarde, em reunião aberta aos veículos de imprensa, sociedade, setores público e privado, os trabalhos do dia ocorrem de maneira rotineira.

As reuniões do Codivap adquiriram um formato bastante peculiar. Conforme ilustram os informativos mensais, revistas e as notícias veiculadas pela imprensa, a cada reunião um tema central é eleito como prioridade. No tratamento de cada um desses temas, um representante do governo estadual, federal, órgãos estatais ou empresas que prestam serviços públicos é convidado a realizar uma palestra e um ciclo de debates entre os prefeitos e participantes.

A promoção dessa aproximação política é uma das características mais marcantes do Codivap. Além das reuniões, o consórcio criou espécies de apêndices setoriais²⁶ em sua estrutura:

a) Codivap Mulher: formado pelas primeiras-damas e prefeitas dos municípios consorciados, tem promovido encontros e debates na região com o objetivo de integrar as ações e trocar experiências entre os fundos municipais, bem como reivindicar ações do governo do estado junto a prefeituras representadas (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA, SERRA DA MANTIQUEIRA E LITORAL NORTE, 2011).

²⁶ De acordo com o coordenador da instituição, surgiu a possibilidade da criação do Codivap Educação e do Codivap Turismo, que envolveriam os conselhos das áreas e técnicos das prefeituras envolvidas. Essa proposta, de iniciativa da prefeita de Cruzeiro, foi rejeitada. Segundo Mário Luiz Vieira, os prefeitos resistiram à ideia de criar espaços para a participação de outras “classes”.

b) Codivap Câmara: formado por vereadores em exercício das Câmaras Legislativas dos municípios participantes, em abril de 2010 deixou de existir²⁷. (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA, SERRA DA MANTIQUEIRA E LITORAL NORTE, 2011).

c) Codivap Saúde – formado por secretários de Saúde dos municípios, busca discutir, em sintonia com as ações da Diretoria Regional de Saúde, ações e medidas a serem propostas à Secretaria de Estado de Saúde. (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA, SERRA DA MANTIQUEIRA E LITORAL NORTE, 2011)

Outra forma de criação de espaços de discussão no Codivap surgiu a partir da criação da Frente Parlamentar do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte²⁸, formada em abril de 2007 por deputados estaduais que possuem domicílio eleitoral em uma das cidades envolvidas no consórcio e interesse em participar de discussões comuns da região. Constituída atualmente pelos deputados estaduais Said Mourad (Partido Social Cristão – PSC), Luis Carlos Gondim Teixeira (Partido Popular Socialista – PPS), Carlinhos Almeida (PT), Padre Afonso Lobato (Partido Verde – PV), Mozart Russomano (Partido Progressista – PP) e Helio Nissimoto (PSDB), um dos principais debates promovidos pela frente parlamentar refere-se à proposta de criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira (RMVP).

A proposta, de autoria dos deputados que compõem a Frente Parlamentar²⁹, foi apresentada em 25 de setembro de 2007 com o objetivo de “possibilitar o desenvolvimento integrado da região e a cooperação entre os municípios e o estado na busca de soluções para os múltiplos problemas enfrentados” (SÃO PAULO, 2007). O projeto prevê a criação de um conselho de desenvolvimento da RMVP, de caráter normativo e deliberativo, composto pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada município, representantes do estado de São Paulo das áreas de interesse comum e dois representantes da sociedade civil. O projeto também inclui a criação de um fundo de desenvolvimento da RMVP, com o objetivo de dar suporte financeiro ao planejamento integrado de interesse comum do estado e dos municípios.

²⁷ Segundo Mário Luiz Vieira, em uma das reuniões, um debate entre vereadores e prefeitos gerou polêmica em torno dos temas voltados para a renovação dos contratos dos municípios com a Sabesp. Por isso, o Conselho de Prefeitos deliberou não dar continuidade a esse apêndice (VIEIRA, 2010).

²⁸ Ato nº 46, de 23 de abril de 2007. Os deputados estaduais Marco Bertaiolli (Partido Democratas – DEM) e Antônio Carlos (PSDB) deixaram de integrar a Frente Parlamentar por terem assumido outros cargos eletivos. O deputado estadual Aloísio Vieira, na época, assumiu o mandato como segundo suplente do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em caráter temporário.

²⁹ Com o mesmo teor, antes da apresentação dessa proposta outras duas propostas já haviam sido apresentadas pelo deputado estadual Carlinhos Almeida (PT). Os PLCs nº 12/2001 e nº 16/2003, foram arquivados por ausência de manifestação da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento.

Mesmo sendo tema de destaque nas discussões do consórcio entre os anos de 2007 e 2008, até 2010 o governo do estado não havia se pronunciado favoravelmente em relação à proposta, mas sugeriu a realização de estudos técnicos para avaliação das condições da região.

Foi apenas em junho de 2010, quando, às vésperas do período eleitoral, o governador Alberto Goldman (PSDB) acenou positivamente em relação à proposta, que o projeto retomou o fôlego necessário para mobilizar a esfera política pela sua aprovação. O principal argumento favorável dos prefeitos em relação à criação da RMVP está relacionado à possibilidade da ampliação de recursos financeiros para os municípios, conforme demonstrou a primeira audiência pública para tratar da questão, ocorrida em São José dos Campos.

Ao realizar uma busca da pauta de discussões das reuniões do Codivap em 2010, foi possível observar a predominância dos temas relacionados à criação da RMVP a partir de junho daquele ano. A partir de sua quinta reunião, realizada em Queluz em maio de 2010, o tema passou a ser recorrente nas reuniões mensais da organização, nas quais esteve presente mais de um deputado ligado à Frente Parlamentar (APESAR..., 2010; QUELUZ, 2010; LOBATO, 2010).

Um grande desafio enfrentado pelo Codivap tem sido resgatar os registros e documentos das gestões que antecedem o período de 2005, quando o consórcio passou a criar arquivos digitais e registrar todos os acontecimentos públicos organizados pela entidade.

Nesse sentido, ao observar o processo de discussão do Codivap a respeito da Lei nº 11.107/2005, foi necessário buscar, além das entrevistas e relatos de reuniões informais, notícias de jornais da região que colocassem ênfase nas ações do Codivap. No entanto, como serão relatadas adiante, as discussões relacionadas à adaptação do consórcio à nova legislação adquiriram um caráter quase informal na pauta dos prefeitos. Em nenhuma reunião ordinária aberta, entrevistas com imprensa, *releases* das prefeituras, era colocado em exposição o andamento das discussões em relação ao tema. As reuniões nas quais foi tratado o assunto envolviam conversas paralelas de outros temas. Isso, em grande medida, dificulta o trabalho do pesquisador, pois este pode excluir fatos relevantes, por não conhecê-los publicamente.

Ainda assim, a busca por informações com a equipe administrativa e a pesquisa por matérias de jornal auxiliaram no resgate do histórico de atividades do consórcio a partir de 2005, ano em que a lei foi aprovada na Câmara dos Deputados.

O primeiro registro que se tem da aproximação do Codivap à Lei nº 11.107/2005 está relacionado à participação da deputada federal Ângela Guadagnin³⁰ (PT 1999-2002 e 2003-

³⁰ Atualmente, Ângela Guadagnin (PT) exerce mandato como vereadora de São José dos Campos (SP).

2006) como relatora do Projeto de Lei nº 11.107/2005. Ângela Guadagnin tem sua atuação política voltada à região do Vale do Paraíba e, alguns anos antes, havia exercido o cargo de prefeita de São José dos Campos (1993-1996), município integrante do Codivap.

Como interlocutora do Codivap na relatoria do projeto de lei, a deputada federal conhecia as dificuldades enfrentadas pelo consórcio no período em que participava de suas atividades como prefeita:

A gente lembra que tinham municípios na minha época que não tinham fax. São José tinha, mas os municípios pequenos não tinham um computador. E, com os recursos de contribuição dos municípios, conseguimos equipar minimamente esses municípios. (GUADAGNIN, 2010).

Além de sua participação nas atividades legislativas e sua experiência como membro do Conselho de Prefeitos no período em que foi prefeita, a deputada federal participou da primeira reunião de trabalho para o esclarecimento de dúvidas em relação ao projeto de lei, realizado em Areias, em abril de 2005, alguns dias depois da aprovação do projeto. Acompanhando a deputada, estiveram presentes representantes da Caixa Econômica Federal e um representante do município de Três Rios. O interesse era fomentar a criação de um consórcio na área do turismo entre os municípios de Bananal, Areias, Arapeí, São José do Barreiro, Silveiras e Queluz – também participantes do Codivap –, a partir da troca de experiências com o consórcio de Três Rios³¹ (SALESÓPOLIS, 2009).

O tema foi retomado apenas a partir do ano de 2007, quando foram incluídas na agenda do consórcio duas mudanças na esfera administrativa. Paralelamente às discussões a respeito da transformação da região do Vale do Paraíba em RM, sob a gestão de Carlos Antônio Vilela (DEM), prefeito de Caçapava, no primeiro mandato como presidente do consórcio, as mudanças previstas eram a adequação do Codivap ao Código Civil de 2002 e sua preparação para se transformar em consórcio público nos termos da Lei de Consórcios Públicos. (CAÇAPAVA, 2008).

Para tanto, seria necessário propor o parcelamento das dívidas do consórcio com o governo federal, acumuladas das décadas de 1970, 1980 e 1990, referentes a INSS, Receita Federal e outros impostos não recolhidos anteriormente.

Esse seria o primeiro passo para as mudanças administrativas planejadas. Interessante observar que os planos para de adequação jurídica e de preparação para consórcio público não

³¹ O Consórcio Intermunicipal de Três Rios não se adaptou à Lei nº 11.107/2005, segundo informações disponíveis em: <<http://www.valehistorico.com.br>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

eram complementares. Enquanto a adequação jurídica do Codivap ao Código Civil de 2002 intentava manter sua figura jurídica como fundação de direito privado, sua preparação para se transformar em consórcio público nos termos da Lei de Consórcios Públicos intentava modificar sua figura jurídica – ou como consórcio público de direito público ou como associação civil sem fins econômicos. Em meio a essa conjuntura, a discussão não somente envolveu a discussão da Lei nº 11.107/2005, mas a escolha entre dois ordenamentos jurídicos distintos e excludentes.

Nesse período, foram contratados dois profissionais: um procurador jurídico, Luiz Augusto Borsoe, e um diretor técnico, Fabrício Alberto Correia, profissionais ligados à Prefeitura de Caçapava, município administrado pelo presidente do consórcio à época. Candidato à reeleição para a presidência do Codivap, Vilela almejava conduzir os dois processos ao mesmo tempo: promover as discussões em relação à RMVP e as mudanças relacionadas à adaptação jurídica (CAÇAPAVA, 2008).

O primeiro processo, voltado às discussões em relação à criação da RMSp, avançavam de modo bastante regular nas reuniões ordinárias realizadas pelo consórcio no ano de 2007. O segundo processo, relacionado ao funcionamento administrativo, dependia primeiramente da regularização da situação financeira do consórcio junto aos órgãos competentes.

Para tanto, já em 2007 a situação do consórcio foi regularizada. Nesse mesmo ano, Luiz Borsoe, procurador jurídico do Codivap, elaborou um estudo relacionado às mudanças almejadas pela presidência do consórcio. Contudo, as informações relacionadas ao estudo, encaminhadas verbalmente aos prefeitos do consórcio, eram tratadas de maneira isolada com cada prefeito. Segundo Borsoe, “Falar com 44 prefeitos ao mesmo tempo não é fácil. Era mais viável e rápido apresentar uma proposta, e o Mário, que sempre está em contato com eles, vai conversando separadamente e explicando a situação”. (informação verbal)³².

Uma das principais questões envolvidas no estudo do advogado era o modelo obsoleto de estatuto que possuía a entidade. O estatuto, já antigo, com personalidade jurídica de fundação, enfrentava uma situação jurídica dessemelhante das demais experiências que passavam pelo mesmo processo no país, que se encontravam sob a figura jurídica de associação civil sem fins econômicos. Portanto, a escolha da figura jurídica seria o ponto de partida para a alteração estatutária, que ocorreria independentemente da decisão a ser tomada.

A proposta foi discutida pelo superintendente, Mário Luiz Vieira, com o prefeito de Caçapava, que se colocou à disposição para discutir com os prefeitos a medida e colocá-la em

³² Informação obtida por meio de contato telefônico com o advogado em 15 de dezembro de 2010.

votação na primeira parte da reunião ordinária. Em maio de 2008, na quinta reunião, Vilela recomendou aos demais prefeitos, em reunião reservada, a discussão da adaptação – tanto a manutenção e adaptação do estatuto como fundação como a adaptação à Lei nº 11.107/2005. Ainda que regimentalmente, as reuniões reservadas contam apenas com a participação dos prefeitos. A partir desse ano, seu superintendente solicitou informalmente aos prefeitos a autorização para participar das reuniões, alegando ser necessário ter acesso às discussões para dar andamento às recomendações que poderiam surgir.

Nessa reunião, segundo Vieira:

A gente sentia que ele estava colocando porque havia pressão para que ele colocasse em votação. Não porque ele queria. Os prefeitos que já conheciam como funcionava o consórcio público – como era o caso do prefeito de Jacareí – ficavam perguntando quando ele ia colocar em votação. (VIEIRA, 2010)

Um prefeito da época, que tinha relações de amizade com o prefeito de Caçapava³³, posicionou-se contra a proposta de se transformar em consórcio público. Seu argumento, segundo Mário Luiz Vieira, era de que o Codivap já havia completado tanto tempo no formato jurídico que “em time que está ganhando não se mexe”. Logo após a primeira demonstração de contrariedade à adaptação jurídica do consórcio, o prefeito de Jacareí, Marco Aurélio de Souza (PT, 2004 – 2008), defensor da proposta, propôs a criação de uma comissão para estudar o assunto.

Elaborado estudo e levantamento de algumas experiências que já estava se adaptando, a proposta foi encaminhada ao consórcio no ano de 2009, sob uma nova gestão.

Sob a presidência do prefeito de Piquete, Otacílio Rodrigues (PMDB), as atividades passaram por uma série de problemas de ordem jurídica e política. De acordo com notícias de jornal, em abril daquele ano a divulgação de uma contratação indevida do Codivap envolvendo o ex-presidente Carlos Antônio Vilela (DEM) colocou qualquer proposta em segundo plano nas suas atividades.

A denúncia referia-se à contratação de Fabiano Correa, secretário de Esportes de Caçapava, para o cargo de diretor técnico do Codivap. A contratação, em duplicidade com outros dois cargos públicos – assessoria parlamentar ao deputado federal Roberto Alves (PTB) e secretário de Cultura, Esportes e Lazer, provocou uma ação popular contra Fabricio Correa e o prefeito de Caçapava, Carlos Vilela. (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO

³³ O nome do prefeito referido no parágrafo foi preservado a pedido do entrevistado.

INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA, SERRA DA MANTIQUEIRA E LITORAL NORTE..., 2009, p. 3).

Segundo Mário Luiz Vieira, não havia clima para mudanças, “mesmo que positivas”. Além disso, Borsoe, o procurador jurídico do consórcio, que havia sido assessor jurídico de Caçapava e também havia sido indicado por Vilela, estava sob investigação, mantendo-se afastado temporariamente de suas atividades.

No encerramento da gestão do prefeito de Piquete e início da gestão do prefeito de Caçapava, a proposta de adaptação não foi suficiente para retomar o projeto. Logo após um período de rumores envolvendo a instituição, o prefeito de Caçapava preferiu não discutir nenhum tema mais difícil. No entanto, a posição do superintendente apresenta outro elemento que barrou a proposta na época:

Se um prefeito levanta uma tese de que é contra uma proposta, os prefeitos, até em respeito aquela situação, aceitam abrir uma comissão, de quatro prefeitos, que não terminam nunca, e você coloca prefeitos que não se encontram nunca. Aí acaba aquele mandato, com novas ideias, propostas novas. (VIEIRA. 2010).

Esse depoimento coloca em evidência o modo como o tema deixa de ser tratado pelos prefeitos. Com a abertura da comissão proposta pelo prefeito de Jacareí, o assunto, não sendo prioridade para o presidente, tampouco dos demais prefeitos, deixa de ser discutido e passa para um período de “hibernação”.

Também é possível ilustrar, a partir do depoimento do superintendente do consórcio, como o poder de influência do prefeito presidente pode ser utilizado para provocar mudanças ou até mesmo constrangê-las, ao influenciar os demais prefeitos:

Para o Codivap aprovar alguma coisa, precisa ter primeiro um presidente interessado que aquilo ocorra. Segundo, tem que chamar todas as caixas de ressonância do consórcio, que são São José, Caçapava, Taubaté, Pindamonhangaba, que têm força política, pra poder fazer a cabeça dos demais prefeitos, ou até construir um bloco de apoio, partidariamente falando Por isso, se fosse interessante mudar, teriam mudado. (VIEIRA, 2010)

No final de 2009, ainda sob a direção jurídica de Borsoe, que retomou suas atividades no Codivap, foi preparada uma nova proposta que recomendava aos prefeitos a adaptação do consórcio apenas ao Código Civil de 2002, mantendo sua figura jurídica como fundação. Essa proposta, de iniciativa do próprio advogado, foi apresentada ao superintendente do consórcio e seguiu o seguinte critério de análise: “O Codivap não precisa se adaptar à Lei de Consórcios

Públicos. Seu perfil de atividade é voltado para o desenvolvimento, mas de uma maneira mais genérica. A lei engessa o consórcio, de modo que o consórcio precisa desenhar uma política específica de atuação.” (informação verbal)³⁴.

Sob a presidência do prefeito de Ubatuba, Eduardo César (DEM), aconteceu em março de 2010 a segunda reunião ordinária do Conselho de Prefeitos do Codivap. O tema principal era a segurança pública e um representante do secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo e um delegado do Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior estiveram presentes para apresentar as ações do estado nessa área. Ao final da reunião, esteve presente o coordenador do Conselho Técnico da Associação Paulista dos Municípios, o qual ministrou uma palestra sobre saneamento e consórcios públicos. (NISHIMOTO, 2010).

De acordo com Mário Luiz Vieira, o prefeito de Ubatuba foi questionado quanto a um posicionamento claro em relação à adaptação à Lei de Consórcios Públicos. Em se tratando de uma questão ainda em aberto no Conselho de Prefeitos, o prefeito de Ubatuba decidiu deixar sob a responsabilidade do diretor jurídico e do próprio Mário Luiz Vieira a decisão de se adaptar ou não à lei.

A partir disso, a decisão em torno da lei deixou de estar na agenda de discussões dos prefeitos. O primeiro motivo refere-se à ausência de manifestações favoráveis dos prefeitos que constituem o Codivap em relação à lei. Essa ausência de interesse, somada à autonomia do superintendente em provocar discussões nas reuniões do conselho, fica refletida pelo discurso apresentado pelo próprio Mário Luiz Vieira:

Nós temos uma preocupação enorme. A partir do momento em que você começa a colocar muito recursos pra dentro, você começa a virar alvo. Eu sinto que eles querem que seja um fórum de debate, um órgão de pressão política e representativo da região, mas sem ser executor de nada. A partir do momento que você pega verba, vai ter muito racha e interesse político querendo tomar o Codivap por dinheiro e uma série de coisas, como administrarem por um partido, direcionar esse dinheiro para seus interesses, e isso poderia deteriorar o fundamento do Codivap. (VIEIRA, 2010)

Sendo detentor de uma autonomia relativa em relação às discussões envolvidas no Codivap, o superintendente do consórcio defende a posição dos prefeitos em relação à ausência de debates em torno da Lei nº 11.107/2005:

Muitas pessoas olham para o prefeito e acham que ele é técnico. Não. Eles são líderes políticos. Um é fazendeiro, o outro é comerciante, líder religioso.

³⁴ Informação obtida por meio de contato telefônico com o advogado em 15 de dezembro de 2010.

Não são técnicos. Foram eleitos para desenvolver um trabalho, e muitas vezes não querem nem discutir a parte técnica da coisa, ele acha, por intuição, que aquilo é bom e acabou. (VIEIRA, 2010)

Além disso, sua posição de manter-se no cargo que exerce atualmente, dependendo diretamente de boa relação política com os prefeitos, apresenta-se quase como um obstáculo ao seu papel de propor mudanças:

Se você tentar mudar, você é voto contrário. Eu não quero chegar lá e entrar em atrito com todo mundo. O que eu quero, geralmente é por meio de metas. Eu falo com o presidente e se ele quiser coloca em votação ou não. Mesmo que eu seja contrário, faço tudo de acordo com os pedidos dos prefeitos. (VIEIRA, 2010).

A decisão na gestão atual é de manter a figura jurídica do Codivap em fundação, portanto, não se adaptar à Lei nº 11.107/2005. De acordo com Borsoe, a medida aguarda a reeleição de Eduardo César (DEM) como presidente do consórcio para a condução da votação entre os prefeitos, que já receberam a proposta pelo superintendente e concordaram.

4.2.3 O Consórcio do Grande ABC (CGABC)

O CGABC iniciou suas atividades em 1990 e envolve sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Rio Grande da Serra, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, abrangendo, assim, uma população de 2.605.277 habitantes e uma área territorial de 825 Km². Apesar de mais conhecido dessa forma, sua denominação legal, como entidade civil de direito privado, é Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings. O rol de questões colocadas em pauta no consórcio incluiu inicialmente temas como meio ambiente, a fim de buscar alternativas para a gestão de resíduos e preservação das áreas de mananciais, mas foi ampliado com temas que buscavam o desenvolvimento econômico regional (REIS, 2008).

Sua trajetória passou por momentos de retração e estímulo nas ações, baseados nas mudanças do quadro político-institucional da região. Como aponta Laczynski (2009), Celso Daniel, prefeito de Santo André em 1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002, foi um dos principais estimuladores na formação do consórcio; quando, em 1993, os novos prefeitos eleitos substituíram os prefeitos dos municípios São Bernardo do Campo, Diadema e Santo André, a atuação do consórcio perdeu força. Mas esta trajetória também foi marcada por momentos de atração de interesses e ampliação dos trabalhos, pela constituição, em 1995, do

Fórum de Cidadania, que envolveu a participação da sociedade civil e cerca de cem instituições; de igual maneira, a participação do governo do estado, representada por Mário Covas (PSDB), aliado político do prefeito Celso Daniel, contribuiu com o enriquecimento do debate e das atenções ao consórcio (MACHADO, 2009).

Essa retomada ascendente nos trabalhos do consórcio, impulsionada pela participação do governo do estado, da sociedade civil e de instituições diversas como universidades e empresas levou à formação da Câmara Regional do ABC, um espaço informal dedicado à integração das ações do poder público e da sociedade civil, e que mais tarde, em 1998, transformou-se em Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, apontada por Laczynski (2009), como um dos mais importantes resultados da atuação da Câmara do ABC.

Segundo Machado (2009), mesmo o CGABC tendo surgido a partir de um contexto favorável à cooperação, marcado pela presença de forte identidade regional aliada a uma crise econômica regional, que impulsionaram a adoção de uma proposta de modelo único de ISS para combater a evasão de empresas, a ampliação da articulação da região somente foi facilitada com a participação do governo do estado nas negociações.

Desde o dia 8 de fevereiro de 2010, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC é o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país. Nesta data, os prefeitos de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul instalaram a Assembleia Geral nos moldes do Contrato de Consórcio Público. O consórcio foi transformado em órgão público para se adequar à Lei nº 11.107/2005 e a mudança foi precedida por um protocolo de intenções assinado por todos os chefes de Executivo e aprovado pelas sete Câmaras Municipais.

Apesar de sua recente adaptação, autores como Jeroen Klink já apontavam uma relativa “ausência” dos municípios no que se refere à não adaptação do órgão à Lei nº 11.107/2005, tendo em vista a trajetória construída pelo CGABC ao longo dos primeiros 12 anos de existência, assumindo um caráter de referência e vanguarda no cenário nacional: “[...] a própria região que provocou a discussão sobre o fortalecimento institucional dos consórcios ainda não caminhou na direção de aproveitar os avanços proporcionados pela nova lei” (KLINK, 2008).

O CGABC, como apresentado na seção anterior, foi um dos maiores articuladores para que a condição jurídica do consórcio fosse reconhecida. A visibilidade do consórcio junto às suas lideranças políticas contribuiu com a recepção da *Carta do ABC* pelo presidente Lula em 2003. A carta, que apresentou oito reivindicações para a Região do Grande ABC, incluía

também a reivindicação do reconhecimento jurídico dos consórcios no país, colocando em evidência as diversas realidades dos consórcios em funcionamento.

A diretora de assuntos jurídicos da entidade, Maria Mirtes Gisolfi, relembra um momento que indicava bem a realidade institucional do consórcio naquela década:

Teve uma passagem – acredito que em 1991 ou 1992 – em que o Celso Daniel e o Maurício Soares³⁵ foram aos Estados Unidos procurar o BID para levar um projeto de construção da Usina de Lixo. O projeto foi aprovado, mas foi barrado pelo órgão que controla a entrada de divisas no Brasil. Esse órgão considerou que o consórcio não tinha legitimidade para contratar o BID nem representar os municípios consorciados. Projetos interessantes como esse nunca mais foram desenvolvidos. (GISOLFI, 2010).

Apesar disso, em 2003 o Consórcio do ABC passou a formar diversos convênios e parcerias com outros órgãos. O primeiro deles, em parceria com o governo federal, era um convênio com o Ministério do Trabalho para capacitação profissional, voltado para municípios com mais de 1 milhão de habitantes. De acordo com a advogada, a conquista desse convênio foi bastante significativa, pois pela primeira vez o consórcio teve sua condição regional reconhecida, já que o contingente de 1 milhão de habitantes só era alcançado com a soma da população das cidades, e isoladas não poderiam pleitear o convênio.

De maneira diferente de outros consórcios, que enfrentam dificuldades financeiras advindas do não cumprimento das contribuições pelos prefeitos e também pela escassez de parcerias que viabilizem a ampliação do volume de recursos da entidade, o CGABC apresentou, ao longo de sua existência, uma capacidade elevada de manter seu equilíbrio financeiro. Primeiro pela liquidez das contribuições dos prefeitos e segundo pelos projetos e parcerias desenvolvidos com outras entidades.

Quanto à liquidez da contribuição dos municípios ao consórcio, é possível observar de que maneira o planejamento das atividades do CGABC contribuiu para o cumprimento das obrigações entre os prefeitos dos sete municípios:

O consórcio sempre teve o rateio. Não era disciplinado por meio de lei, mas já possuíamos um orçamento e dentro desta planilha orçamentária tínhamos projetos. Na verba do rateio ia uma boa parte para o financiamento dos projetos. Chegamos a ter um superávit de [R\$] 2 milhões. [...] Era tudo “no fio do bigode”, mas funcionava. Eles cumpriam. Às vezes atrasava um pouquinho. [...] Mesmo se fosse uma contrapartida maior, tudo sempre foi uma questão de planejamento, de ter projetos já inscritos. Enquanto consórcio era administrativo, todos os convênios firmados, além da

³⁵ Vice-presidente do consórcio.

assinatura do representante legal, tinha que ter a anuência dos prefeitos. Com isso o governo federal se sentia mais seguro. Porque se acontecia alguma coisa com o consórcio, os municípios teriam que arcar. (GISOLFI, 2010)

O interesse do CGABC na adaptação à Lei de Consórcios Públicos sempre esteve de fato mais ligado à sua legitimidade jurídica para representar o conjunto de municípios consorciados perante outras instituições. Antes da aprovação da lei, em 2004, Maria Inês Freire Soares (PT), prefeita de Ribeirão Pires (2004-2008) e presidente do consórcio à época, encomendou estudo à Fundação Getulio Vargas para que a instituição de ensino preparasse a estrutura organizacional e jurídica do CGABC nos moldes da legislação que estaria por vir.

O estudo previu que a transformação do consórcio em organismo de direito público aumentaria significativamente a capacidade de executar projetos. Contudo, para Klink (2008) essa transformação não se daria em um contexto tranquilo de mudanças. De acordo com o pesquisador,

[...] a transformação do consórcio-planejador em espécie de autarquia regional, que executaria tarefas delegadas pelo conselho de prefeitos, implicaria num processo duro de reorganização e profissionalização do organismo, obrigando ao enxugamento de setores e, ao mesmo tempo, exigindo a contratação por concurso público de profissionais que pudessem coordenar e gerenciar novos projetos. (KLINK, 2008)

Essa série de implicações, ao que tudo indica, não foi o único componente que prorrogou a adaptação do consórcio do ABC como entidade de direito público. Quase em processo contínuo, a dinâmica política regional do consórcio refletiu nessa discussão, do mesmo modo que refletiu no funcionamento enquanto instância de debates e de experiências regionais.

Como lembraram Abrucio e Soares (2001), a trajetória do CGABC ficou compreendida em quatro períodos, diretamente relacionados às mudanças políticas nas prefeituras:

1) mandato 1989-1992: surgimento da primeira experiência de cooperação regional em 1990 (Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings), a partir do cenário favorável com a eleição de prefeituras administradas pelo PT na região do Grande ABC;

2) mandato 1993-1996: refluxo das ações cooperativas. De acordo com os autores, nesse período os prefeitos procuraram esvaziar o consórcio. Apesar disso, em 1995 foi

inaugurado o Fórum da Cidadania, como resultado da reação da sociedade civil a esse enfraquecimento do consórcio;

3) mandato 1997-2000: criação de novas entidades de associativismo (Câmara Regional do Grande ABC em 1997 e Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC em 1999);

4) mandato 2001-2004: desafio de superar obstáculos e fortalecer a experiência regional.

Esse desenho do quadro institucional pelos autores contribui para o entendimento do modo como a adaptação do CGABC ocorreu ao longo desses quatro anos de regulamentação da Lei nº 11.107/2005, podendo ser apresentado o processo de adaptação em três fases distintas. Como poderá ser observado, o processo de adaptação do CGABC também sofreu interferência das mudanças político-partidárias nas prefeituras da região, apresentando momentos de fluxo e refluxo de interesse na adaptação do consórcio como associação pública:

1ª fase – resistência (mandato 2005 a 2007): período marcado pela existência de fortes disputas políticas no quadro partidário do consórcio. Com uma trajetória diretamente ligada à presença e participação de prefeituras petistas, a entidade – sob o comando de presidentes ligados ao PSDB – sofreu um esvaziamento dos representantes ligados à oposição em suas atividades.

Em 2005 e 2006, sob a presidência de William Dib (Partido Socialista Brasileiro – PSB), a discussão em torno da lei não aparece nos registros da entidade. Apesar de nesse período a lei ainda não ter sido regulamentada, o estudo encaminhado na gestão anterior não recebeu nenhuma leitura analítica, de acordo com os registros das atividades do consórcio nesse período.

No editorial intitulado “Motivo de festa”, de um jornal regional, ficou registrada a resistência do prefeito William Dib em adaptar o consórcio a uma nova condição jurídica:

Por imposição de apenas um dos nossos prefeitos, William Dib, esta adaptação não foi feita e o nosso Consórcio passou a viver um processo de esvaziamento cada dia mais grave. É assim que o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC chegou aos 18 anos. [...] Com o fim da gestão do prefeito William Dib, os obstáculos às mudanças jurídicas do Consórcio se afastaram. (MOTIVO..., 2008)

No entanto, a resistência em se adaptar permaneceu na gestão posterior, indicando que de alguma maneira o consórcio enfrentava problemas de ordem político-partidária.

Em 2007, sob a presidência de Adler Kiko Teixeira (PSDB), prefeito de Rio Grande da Serra, a direção do consórcio envolveu uma composição partidária em sua estrutura. Sendo vice no CGABC o prefeito de Santo André, João Avamileno (PT), este chegou a apresentar uma carta com sua proposta de adaptação e a sugestão da formação de um grupo de trabalho (GT) para conduzir a adaptação do consórcio. O GT chegou ser formado por secretários de Assuntos Jurídicos dos sete municípios e a Diretoria Jurídica do consórcio.

Apesar disso, o grupo tendia a não aprovar as propostas apresentadas pelo presidente da época, conforme aponta o depoimento abaixo:

A gente fazia todo o trabalho em torno da lei aqui no consórcio, mas tinha que encaminhar para Santo André e eles reencaminhavam para o consórcio como se fosse ideia deles. Se soubessem que o GT tinha feito isso com nossa participação, o resultado do trabalho para a adaptação enfrentaria ainda mais resistência. (Membro do GT Consórcio Público, 2010).³⁶

Segundo um dos entrevistados, havia uma “oposição política velada” dos municípios de Diadema e Santo André (PT) à adaptação do consórcio com a presidência de Kiko. Desse cenário resultou a desaprovação do protocolo de intenções na reunião ordinária de prefeitos, que ocorreu em 2 de julho de 2007. Um segundo motivo, exposto pelo presidente atual do consórcio, Clóvis Volpi (PV), vinculava-se à interpretação da lei em relação à questão contábil dos entes consorciados. Para o prefeito, apesar das disputas políticas as opiniões convergiam para uma mesma interpretação na época (2007): de que a lei previa que o compartilhamento de uma ação poderia intervir diretamente na cidade em que a pessoa estivesse consorciada. De acordo com Volpi, o entendimento da grande maioria dos prefeitos era de que, se houvesse um município inadimplente com seus precatórios, ou qualquer problema jurídico que inviabilizasse a emissão de sua certidão negativa de débitos, isso “contaminaria” os demais municípios consorciados.

Em uma das reuniões e discussões a respeito da lei, o prefeito Volpi relembra sua posição:

Em relação à minha opinião eu sou um pouco mais liberal. Raramente discutimos voto, nossas ações são todas consensuais. Eu pessoalmente entendia que não haveria problema. Mas eu era minoria, era uma voz dissonante em tudo isso. Eu teria iniciado antes esse processo, mas era voto vencido. (VOLPI, 2010).

³⁶ A entrevista foi concedida a esta pesquisadora por membro ligado ao GT Consórcio Público, que solicitou a preservação de sua identidade.

Essa dificuldade na interpretação da lei levou à solicitação do esclarecimento desse ponto da lei pelo advogado Wladimir Antônio Ribeiro, que forneceu um parecer negativo em relação à interpretação inicial do prefeito. Na época, ressaltou a diretora jurídica da entidade, havia um desconhecimento generalizado em relação aos dispositivos da lei: “Estavam todos sem saber direito como a lei funcionava” (GISOLFI, 2010).

Em tese, as duas situações apresentaram-se como obstáculos à adaptação do CGABC à lei de maneira mais ágil. No entanto, não é possível afirmar quais foram os pesos de cada uma dessas situações para que o resultado fosse essa não adaptação. Ao que tudo indica, os especialistas da área, diretores jurídicos e demais membros do GT, tinham suas opiniões voltadas para uma interpretação divergente da opinião apresentada pelos prefeitos. Inclusive Klink observa que essa interpretação é equivocada exatamente pelo modo como a lei exige o chamado contrato de rateio: “[...] para qualquer processo de consorciamento a lei faz exatamente o contrário: induz a gestão compartilhada por empreitada, com definição exata dos custos e riscos” (KLINK, 2008).

2ª fase – estagnação (2008): situação característica dos períodos eleitorais, a paralisia na agenda decorrente das eleições de 2008 foi um dos fatores desfavoráveis ao avanço em relação à adaptação do consórcio. Primeiro, pela relativa ausência dos prefeitos nas reuniões ordinárias no ano em que estavam sob o comando do prefeito de Santo André, João Avamileno (PT). Nas reuniões do segundo semestre, apenas os prefeitos Leonel Damo (PV – Mauá) e Adler Kiko Teixeira (PSBD – Rio Grande da Serra) compareceram (SILVA, 2008).

Essa paralisia estendeu-se até o final de 2008, quando, no evento de comemoração dos 18 anos do CGABC, em 5 de dezembro, José Aurichio Júnior, prefeito reeleito de São Caetano do Sul (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), vice-presidente do consórcio e diretor da Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, anunciou o lançamento de sua candidatura e afirmou que uma de suas principais ações para o próximo ano seria retomar a questão da adaptação da personalidade jurídica do consórcio.

Nesse seminário, o diretor executivo do consórcio, Márcio Chaves, ressaltou a importância da adaptação e anunciou a inauguração de uma nova fase para o CGABC:

A partir de 2009 ninguém poderá buscar recursos com a União ou com o Governo Estadual a não ser através de consórcios públicos. Em um período de crise mundial, a mudança do Consórcio para uma entidade pública abre mais uma porta para o ABCD na busca por investimentos. (GARDESANI, 2008, p. 4)

Um dos pilares da retomada da discussão acerca da adaptação, conforme o discurso do diretor jurídico da entidade e a confirmação da diretora de assuntos jurídicos do consórcio, era que o consórcio enfrentava uma situação de pressão do governo federal em relação à aprovação de seus projetos junto aos órgãos da administração federal. De acordo com Maria Mirtes Gisolfi, o último convênio firmado entre o CGABC e o governo federal teria sido em dezembro de 2007 com o Ministério do Turismo. Segundo a diretora, todos os projetos enviados em 2008 para o governo federal haviam sido reprovados.

Esse “incentivo” teria dado lugar ao apoio dos prefeitos de Mauá, Diadema, São Bernardo e Santo André, administradas pelo PT, ao candidato José Aurichio Júnior, que se elegeu presidente do consórcio para o mandato de 2009, dando início à terceira fase do processo de adaptação do CGABC à Lei nº 11.107/2005.

3ª fase – ajuste técnico (2009-2010): apoiado pelo seu vice, Mário Reale, prefeito de Diadema (PT), o presidente eleito retomou as discussões da lei, embora o GT Consórcios Públicos continuasse constituído.

O ano de 2009 foi marcado por grande expectativa em torno da transformação do CGABC para consórcio público de direito público. O protocolo de intenções inicial, elaborado em 2007, foi retomado e as discussões tomaram um sentido muito mais relacionado ao desenho organizacional da entidade. Nesse período foram registradas duas propostas apresentadas ao GT Consórcios Públicos. O secretário-executivo da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, Fausto Cestari, apresentou uma proposta que enfrentou bastante resistência por parte dos diretores jurídicos dos demais consórcios. Sua proposta era adaptar a figura do Consórcio do ABC para consórcio de direito público, apenas com a função de planejamento, e criar outros organismos nos moldes de agências, de personalidade jurídica de direito privado, com áreas temáticas específicas (meio ambiente, educação, desenvolvimento econômico), que ficariam responsáveis pela execução dos projetos.

Nessa oportunidade, em que estiveram presentes representantes das prefeituras, houve uma manifestação de um dos diretores jurídicos contrária à proposta: “Isso daqui que está sendo apresentado fere o real sentido da Lei de Consórcios. A lei foi criada como um instrumento para a execução de ações comuns entre os consorciados, e não para simplesmente contratar a prestação de serviços de terceiros.” (GISOLFI, 2010)

Uma segunda situação era retirar da estrutura do consórcio o Conselho Fiscal, na medida em que as prestações de contas do consórcio passariam a ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas correspondente.

Após a adaptação técnica do protocolo de intenções, em 26 de setembro, o Conselho de Prefeitos reuniu-se com presidentes das Câmaras dos sete municípios para apresentar as vantagens do modelo de consórcio público e o presidente aproveitou a oportunidade para convocar os vereadores dos sete municípios para a 183ª Reunião Ordinária do Conselho de Prefeitos.

Nessa reunião, realizada em 3 de novembro, foi apresentado o protocolo de intenções aos 23 vereadores das Câmaras Municipais presentes, em um universo de 108 vereadores. Ao todo, entre a adaptação técnica de elaboração do protocolo de intenções e sua aprovação, foram oito meses de tramitação.

Antes de concluir a redação do estatuto, foi realizada uma reunião com os secretários de Assuntos Jurídicos e secretários de Finanças dos municípios consorciados, porque essa mudança implicaria ações no que concerne à questão orçamentária. Cada município, até a data de encerramento das atividades legislativas, deveria ter rubricada a dotação orçamentária de contribuição ao consórcio. Portanto, seriam duas rubricas: uma até o dia 7 de fevereiro e outra a partir de 8 de fevereiro, já com destinação dos recursos para o consórcio público.

Assim, sob o comando de seu novo presidente, Clóvis Volpi (PV), o CGABC instalou sua primeira Assembleia Geral de Prefeitos em 8 de fevereiro, data oficial do funcionamento da entidade como consórcio público de direito público.

Embora o protocolo de intenções e o estatuto já estivessem aprovados, a situação jurídica do CGABC ainda não se dava por completa. Conforme aponta Maria Mirtes Gisolfi:

Não basta você constituir o protocolo de intenções, escrever o estatuto, aprovar o estatuto. Tem toda uma parte burocrática ligada à Receita Federal, à parte orçamentária. Isso foi interessante porque o consórcio original (da bacía) tinha o seu estatuto registrado no Cartório de Registro e o consórcio público não precisa porque foi aprovado por lei, porque é uma autarquia. Outra coisa é em relação ao [Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica] CNPJ. O CNPJ era de uma associação de direito privado, então a gente tem que pegar toda a documentação para modificar a razão social, a atividade, porque agora como órgão público deixa de recolher uma série de impostos. Isso tudo mantendo o mesmo número. Até o fiscal entender leva muito tempo. (GISOLFI, 2010)

Com a situação regular, em abril de 2010 o consórcio do ABC já havia aberto concurso público para o provimento de 141 vagas, 15 de início imediato e 126 de cadastro reserva, com formação de nível médio, superior completo e incompleto.

Apesar disso, até o final do primeiro ano como entidade pública de direito público, os jornais regionais divulgaram que o consórcio não havia avançado no sentido de arrecadar

recursos para investimentos, mesmo tendo essa possibilidade. Questionado sobre tal situação, o presidente atual do CGABC explica: “Este primeiro ano serviu para arrumar a casa. Foi um ano de total trabalho braçal. Tivemos que realizar concursos públicos e estruturar como uma entidade pública.” (PINCHIARO, 2010b)

Já no final de seu mandato, Clóvis Volpi anuncia o nome de seu vice para assumir o comando do CGABC como presidente, ressaltando que seu nome reforçaria e contribuiria para a captação recursos junto ao governo federal e estadual, aproveitando a abertura que a Lei de Consórcios Públicos deu para as entidades que a ela se adaptaram (PINCHIARO, 2010b).

5 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS

Nesta etapa do trabalho, realizaremos uma análise comparada dos três casos de consórcio observados, os quais apresentaram uma série de elementos descritivos do processo de discussão e negociação a respeito da conversão dessas experiências em consórcios públicos, mediante a alteração da personalidade jurídica dessas entidades, bem como a ratificação de novos instrumentos formais para a condução da organização.

A escolha do método comparativo teve como objetivo, além de obviamente realizar comparações entre os três casos selecionados, verificar similitudes e divergências. Sendo um método amplamente utilizado para a explicação de fenômenos (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 107), possibilita apontar aspectos explicativos desse fenômeno, assim como possíveis vínculos causais de tais condutas.

Por sua vez, tais vínculos causais estão ancorados por um pressuposto teórico que contribui na obtenção de respostas para o comportamento padrão de resistência dos consórcios à lei, identificado pela pesquisa exploratória no estado de São Paulo.

Essa escolha teórica, inspirada no *neo-institucionalismo histórico*, buscou compreender se os consórcios analisados têm construído suas ações e adotado tal padrão de resistência à lei a partir dos elementos do passado. Apesar de a trajetória ser o principal caminho a ser percorrido para moldar as ações dos consórcios, fazer o caminho inverso, ou seja, observar o comportamento atual, poderá ajudar a compreender se essas ações estão ligadas ao passado.

Inclusive, a noção de *path-dependency* apresenta um modelo de interpretação que permite apontar quais ações ligadas ao passado têm limitado as escolhas dos consórcios constituídos antes da lei no que se refere à adaptação de sua figura jurídica para consórcio público.

Desse modo, foi conveniente e necessário agrupar as informações obtidas com os casos selecionados, fazendo a ligação da trajetória destes com a das instituições ou organizações que influenciaram o contexto de organização dos consórcios, assim como seu funcionamento atual.

Buscar conexões entre as trajetórias foi o caminho percorrido por Menicucci (2007) para analisar a política de assistência à saúde no Brasil, mais especificamente explicar como se deu a coexistência de um sistema dual de assistência à saúde no país: público e privado. A autora fez-se valer do institucionalismo histórico, na medida em que observou que a configuração desse formato de assistência decorre de políticas de saúde anteriores, da década

de 1960, que possibilitaram a constituição de diversos atores, grupos de interesses e também instituições que, por sua vez, influenciaram no ambiente de tomada de decisões.

O modo como a autora fez uso do *institucionalismo histórico* para explicar a própria política pública como uma instituição contribuiu paralelamente com este trabalho, na medida em que abriu caminhos de investigação mais amplos.

Assim, foi possível ampliar nosso olhar a respeito das instituições que influenciaram no modo de organização dos consórcios desde a década de 1970:

a) o sistema federativo brasileiro, pela forma como foi aplicado ao contexto brasileiro, dotando aos municípios a prerrogativa da autonomia como ente federado, possibilitou tanto a competição como a viabilidade de arranjos de cooperação, ainda que marginais. Também, pela influência que exerceu no ambiente de tomada de decisões em que se formatou a Lei de Consórcios Públicos.

b) os consórcios intermunicipais no geral, por construírem, ao longo de seu desenvolvimento, mecanismos de funcionamento, normas de conduta particulares, protocolos de organização;

c) a Lei de Consórcios Públicos, que, ao mesmo tempo em que é influenciada, também influencia no comportamento dos consórcios, apresentando um conjunto de novas regras e procedimentos de funcionamento aos consórcios já constituídos.

Como o institucionalismo histórico tem como ideia central a interação entre o comportamento dos atores, das organizações e das estruturas, apresentamos a seguir uma série de agrupamentos que apresentam tais fluxos, com o propósito de indicar as variáveis explicativas para a não adaptação à nova lei, e variáveis que explicam a existência da lei, mas que perderam o significado quando aplicadas aos consórcios analisados.

Ao final desta seção, pretendemos apontar também algumas reflexões em relação aos demais casos de não adaptação à lei, com o objetivo de permitir generalizações mais abrangentes em relação a tais condutas.

5.1 Arranjos perenes: a institucionalização dos consórcios como fator relevante

Como ponto de partida, destacamos a primeira semelhança entre os consórcios selecionados para análise, e que foi inclusive um dos critérios de seleção dessas experiências. As três experiências, ainda que seja necessário ponderar algumas questões, passam ao largo da generalização de que os consórcios não constituídos nos moldes da nova lei têm seu desempenho muito atrelado a uma liderança envolvida em suas atividades e que, assumindo o

papel de empreendedor, elevaria o grau de atuação do consórcio para a conquista dos objetivos definidos em sua constituição.

Conforme o parágrafo anterior, ainda que seja pertinente reconhecer que de fato o nível de atuação do consórcio pode ser influenciado pelo grau de envolvimento de seus principais líderes, dependendo do modo como se estabelece o funcionamento do consórcio, ele pode tornar-se uma instituição constitutiva da vida social e política da comunidade regional da qual faz parte.

Isso fica demonstrado nos casos escolhidos. Constituídos há mais de 20 anos, apesar de apresentarem oscilações de atuação em relação às suas atividades devido a alterações no cenário político municipal e até mesmo estadual ou federal, tais consórcios institucionalizaram-se tanto pela longevidade de funcionamento quanto pelo que representam politicamente para esses espaços.

Cada um dos consórcios constituiu-se em momentos políticos distintos, o que marcou sua forma de atuação até hoje em suas localidades.

Constituído em 1985 na esteira da descentralização do governo Montoro, o Conderg teve sua participação ligada ao desenvolvimento da saúde na região, assumindo um hospital de grande porte que, além de se constituir como uma estrutura histórica de saúde para o estado, no decorrer dos anos representou a evolução no tratamento de saúde aos munícipes da região de governo de São João da Boa Vista em algumas especialidades. Dessa maneira, o impacto político dos governantes perdeu-se diante do volume de ações desenvolvidas pelo Conderg por meio do SUS.

Ou seja, o funcionamento do hospital e a manutenção das atividades de assistência à saúde consolidaram-se como uma estrutura pública de atendimento de grande importância para os munícipes da região. Qualquer decisão a ser tomada pelo Conselho de Prefeitos necessariamente precisa colocar em primeiro plano as consequências para a administração do hospital, na medida em que qualquer abalo na política de assistência à saúde da região reflete diretamente no funcionamento da rede de atendimento de seus municípios.

Já o Codivap, constituído em período de forte centralização em uma região economicamente pujante, marcou politicamente o Vale do Paraíba com a constituição de uma comunidade política que tratava do desenvolvimento da região de modo coordenado, por meio do diálogo de seus integrantes. Mesmo com períodos de baixa participação dos prefeitos integrantes nas reuniões, o Codivap atualmente preserva as mesmas características, ainda que seus objetivos estejam ligados exclusivamente ao diálogo entre os prefeitos e os deputados ligados à região, gestores do estado, do governo federal na busca por investimentos e atenção

política aos seus municípios. Excepcionalmente, nos últimos dois anos ganhou destaque a reivindicação de seus integrantes, junto aos deputados estaduais ligados à região, pelo reconhecimento da Região do Vale do Paraíba como Região Metropolitana do estado de São Paulo.

Ainda que muitos integrantes do Codivap não façam parte dos municípios que em tese integrariam essa nova RM, as reuniões constantes a respeito do tema, além de envolverem municípios de outras regiões, possibilitaram ilustrar a essência das atividades de pressão política do Codivap junto aos órgãos de governo do estado – a raiz de seu funcionamento.

Enquanto os dois primeiros consórcios constituem-se em um período de desenvolvimento das experiências de consórcios no país, o CGABC, constituído no início da década de 1990, teve seu ineditismo ligado ao modo como constituiu suas ações e ao momento em que o país enfrentava na época, procurando abranger outros espaços de participação, como os setores econômicos e a sociedade civil, nas discussões que envolveram, sobretudo, alternativas de desenvolvimento regional de modo ampliado, tratando das mais diversas questões. Essa nova modalidade de consórcio, entre outros aspectos de igual importância, garantiu ao CGABC a prerrogativa de referência nacional para os especialistas e críticos do assunto quando se tratava de arranjo cooperativo. Isso colocou o ABC também em uma condição de institucionalidade, de modo que, mesmo com a retração de suas atividades e discussões, seu funcionamento nunca foi colocado em xeque por esse baixo nível de operacionalização (REIS, 2008).

Apesar de constituídos em períodos diferentes e com perfis de atuação distintos, os três consórcios adotaram como finalidade comum a atuação voltada para o desenvolvimento socioeconômico de suas respectivas regiões. No entanto, cada consórcio analisado procurou encontrar um modo particular de atuar conjuntamente, identificando um problema setorial comum aos municípios participantes do consórcio, que teria impacto no desenvolvimento socioeconômico de suas regiões.

Esta observação coincide com a análise de Caldas (2007), quando analisa as regras que formatam os consórcios intermunicipais por ele investigados. O autor, ao apontar particularidades no processo de formação dos consórcios, verificou que, além de mecanismos institucionais nacionais e de seus incentivos, os consórcios constituem-se a partir de dinâmicas locais, que se diferenciam de lugar para lugar.

5.2 As transformações dos consórcios como reflexo da informalidade

Não sendo a dinâmica local algo estanque, a realidade dos municípios e os interesses dos membros participantes pode representar a necessidade de mudar a maneira de atuar conjuntamente. Apesar disso, as experiências analisadas demonstraram que cada consórcio conseguiu – novamente, cada um à sua maneira – definir um perfil de atuação, uma área de atuação na qual se legitimou e institucionalizou enquanto instância de ação.

A experiência mais antiga, o Codivap, quando iniciou seus trabalhos, pretendia atuar como um canal de aproximação política, mas principalmente como articulador para a formulação de políticas públicas que viessem a beneficiar toda a região envolvida no consórcio. O quadro atual demonstra que o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região voltou-se unicamente para a utilização política do Codivap como instrumento de pressão para os municípios-membros conquistarem apoio político e investimentos.

Seu perfil de atividade é voltado para o desenvolvimento, mas de uma maneira mais genérica. A gente, por exemplo, hoje vai servir como um canal de comunicação com o Alckmin, que ainda nem assumiu. Os municípios buscam o consórcio para se fortalecer, principalmente os pequenos. Se ele vai sem o Codivap, pode levar até seis meses pra ser atendido. A partir da hora que ele está no Consórcio, ele é quem vem aqui, em um almoço, uma aproximação mais forte. A gente elimina as barreiras da tropa de choque do Governador. Os Prefeitos que não conseguem ir no Palácio, podem colocar suas questões políticas nas nossas reuniões. (VIEIRA, 2010).

O Conderg teve suas transformações mais ligadas aos tipos de serviços administrados conjuntamente, adequando-se às necessidades locais e à existência de incentivos financeiros para sua concretização. No entanto, a manutenção dos serviços relacionados à área da saúde e infraestrutura em detrimento das demais atividades aponta que o consórcio também conseguiu definir um eixo de atuação mais estável.

[...] a gente já tem um perfil de trabalho definido que é a administração das estruturas de saúde. Ele acabou se fortalecendo na área da saúde por uma condição de necessidade de investir-se nessas áreas e pela convivência de investimentos externos para que isso acontecesse. (GIANTOMASSI, 2011).

Ainda em relação às transformações no modo de atuar conjuntamente, o CGABC, assim como os demais, colocou em pauta ao longo de sua atuação a discussão de diversos temas representativos dos interesses e do contexto local: resíduos sólidos, preservação de

mananciais, reforma tributária, construção de hospital regional, instalação de universidade federal, desenvolvimento econômico, saneamento; e atualmente vem discutindo a uniformização tarifária e a regulação do sistema de abastecimento de água da região. Vale lembrar que, de modo diferente das demais experiências deste trabalho, os temas discutidos no ABC vêm acompanhados da elaboração de um planejamento estratégico com validade de dez anos.

Nosso consórcio do ABC foi criado visando uma instituição que pudesse representar nas questões comuns as sete cidades em algumas áreas específicas, mas como já era esperado, transformou-se em uma entidade de planejamento regional, e que pretende nas mais diversas áreas atuar conjuntamente. (VOLPI, 2010)

Portanto, além de refletirem as alterações na dinâmica local dos municípios, tais transformações refletem também a flexibilidade do pacto antes acordado entre os municípios, que, por meio de um estatuto, permitia abrangência em relação aos objetivos de atuação dos consórcios, não previa nenhum método de rateio de despesas mais sistemático que garantisse o cumprimento, e prestava pouco esclarecimento das atividades exercidas. Os estatutos tampouco eram atualizados. No Conderg, por exemplo, a última alteração estatutária é de 1999 e, no caso do Codivap, ainda tem validade o documento de constituição redigido há mais de 20 anos.

Ou seja, fora da sistemática da Lei nº 11.107/2005 existe muito menos controle e mais liberdade de ação para os consórcios, ainda que não signifique que isso seja bom ou ruim para suas atividades. Permitindo aos consórcios ampla gama de áreas de atuação, os consórcios puderam adaptar-se às mudanças de âmbito local, sem grandes modificações em suas normas de constituição.

Salvo o Codivap, que teve suas transformações muito mais ligadas ao modo de integrar politicamente os prefeitos da região, o Conderg e o CGABC desenvolveram-se nas mais diversas áreas sem ter, contudo, de especificar as condições de funcionamento do consórcio para atuar nessas áreas. Nos moldes da lei, o CGABC especificou suas finalidades gerais e específicas e autorizou diversas ações conjuntas, com gestão associada de serviços e regulação de serviços públicos.

Essa flexibilidade da lei, por sua vez, aponta a informalidade que os instrumentos de constituição dos consórcios tiveram ao longo desses 40 anos. Sem critérios claros para a definição de *como, onde e com o quê* os municípios atuarão conjuntamente, o novo instrumento de pactuação de cooperação – validado pelo protocolo de intenções – acabou

sendo identificado como um instrumento representativo da *rigidez*, do *engessamento* da lei, termos utilizados pelos gestores dos consórcios para referendar tal contexto.

Nesse sentido, entre a informalidade dos mecanismos de pactuação federativa e a dinâmica local residiram as possibilidades de cada consórcio construir, em seu desenvolvimento, normas, procedimentos de funcionamento, parcerias, apêndices consultivos eficazes, porque, de alguma maneira, conseguiram alcançar os objetivos desses arranjos, ainda que com limitações.

Desse modo, quando apontamos o sistema federativo brasileiro como uma instituição formal que influencia no comportamento dos consórcios, queremos dizer que ele possibilitou: a constituição de arranjos dessa natureza, tendo em vista a autonomia dos entes federados; a flexibilização de seus instrumentos de pactuação, dada a ausência de instrumentos formais de pactuação de interesses e funcionamento; a formalização de normas e características mais flexíveis no interior dos consórcios.

5.3 A Lei de Consórcios Públicos como mecanismo de sustentabilidade financeira

A sustentabilidade das ações do Conderg, por serem diretamente dependentes de convênios e repasses provenientes dos órgãos governamentais, e não da contribuição dos municípios, coloca o Conderg em uma posição diferente dos demais consórcios. O Codivap e o CGABC, por diversas razões, atribuem mais importância às contribuições de seus membros para a realização de suas atividades: manutenção de sede administrativa, realização de eventos, contratação de pesquisas, comemorações e publicações são algumas das origens das despesas desses consórcios, liquidadas com a arrecadação dos recursos dos prefeitos. Porém, enquanto no CGABC instrumentos de rateio condicionados à arrecadação dos prefeitos já eram aplicados no consórcio, no Codivap a inadimplência foi apontada como uma limitação importante a ser superada e que, com a adaptação à lei, poderia ser solucionada.

No entanto, esta não deixa de ser uma situação não enfrentada pelo Conderg. Mesmo constatada a recorrência de atraso de pagamentos, o peso dessas contribuições para as ações desenvolvidas é considerado muito pequeno. Já os demais, ao terem em seu quadro associativo municípios de médio porte populacional e condições socioeconômicas mais favoráveis, depositam na arrecadação uma expectativa maior no que se refere ao cumprimento dos pagamentos assumidos.

Quanto ao Codivap, se, por um lado, apresentou o cumprimento das obrigações financeiras como um fator importante para a execução das atividades do consórcio, devido ao

recorrente atraso no pagamento das mensalidades dos municípios e solicitações de perdão da dívida dos municípios de menor porte populacional, por outro lado, apresentou resistência a um possível aumento substancial de recursos no caixa do consórcio.

Conforme apresentado na seção anterior, os atuais integrantes temem uma atração enviesada de interesse dos prefeitos em participar do conselho ou da direção do consórcio, com vistas a dar maior atenção à administração dos recursos, privilegiando interesses de poucos em detrimento dos de muitos no intuito de ampliar seu poder político no cenário regional.

Apesar de ser uma visão que contraria as expectativas dos consórcios em geral, os quais buscam alternativas de viabilizar recursos para atuarem conjuntamente, o Codivap apresenta um reflexo de como se dá sua atuação em nível regional e de como a inadimplência de seus membros, apesar de recorrente, não se constituiu como aspecto decisivo para sua transformação em consórcio público.

Interessante destacar que a abertura da lei em possibilitar a prestação de serviços públicos em conjunto poderá, ao mesmo tempo que garantir sustentabilidade, também implicar desafios políticos no que se refere aos interesses em conflitos, dado que a destinação dos recursos e os mecanismos de contratação poderão ser pontos de divergência entre os tomadores de decisão.

Tal entendimento foi também apontado por Carlos Deberaldine, diretor de Programas e Projetos do CGABC. Ainda que otimista em relação às possibilidades da lei, Deberaldine pondera que a Lei de Consórcios transformou o consórcio em uma mini ou superprefeitura, porém, com muitos chefes de Executivo no lugar de secretários, ampliando, assim, os debates e a disputa acerca dos interesses envolvidos no processo (DEBERALDINE, 2010).

Apesar disso, mesmo sendo um consórcio composto de municípios de grande porte, não encontramos registros de disputas políticas relacionadas à destinação dos recursos. O Consórcio do Grande ABC, assim como o Conderg, ao longo de seu funcionamento buscou captar recursos além da contribuição mensal dos membros integrantes, por meio de parcerias com outras instituições do setor privado, universidades, empresas, e convênios com órgãos do governo. Essas ações, ligadas à execução de projetos diversos, não dependiam exclusivamente da contribuição dos prefeitos, mas se mostravam insuficientes para a execução de projetos de grande porte, como foi o caso da implantação da usina de destinação de resíduos, que buscou captar recursos juntos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Vale destacar que, diferentemente dos demais consórcios analisados, o CGABC vincula a contribuição dos municípios não apenas às despesas de cunho administrativo

(pagamento de funcionários, impostos, manutenção da sede administrativa, reuniões do conselho), mas a programas e projetos firmados entre o Conselho de Prefeitos, a serem executados pelo consórcio.

Nesta investigação, tendo em vista que o novo marco legal compreendido neste trabalho buscou, entre outras questões, segundo os especialistas, garantir maior comprometimento por parte dos municípios integrantes em relação às contribuições financeiras mensais aos consórcios, com vistas à sustentabilidade das ações e programas dos arranjos de cooperação, buscamos verificar de que modo os consórcios analisados se posicionam em relação a essa variável.

O contrato de rateio, previsto na lei como um instrumento de contratualização das contribuições que serão contabilizadas nas contas de cada município, pretende resolver o descumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos prefeitos nas reuniões do conselho.

Nesse sentido, ao verificar se essa possibilidade apresenta-se como uma vantagem aos consórcios Conderg e Codivap, constatamos que não. Tais consórcios indicam que não pretendem aumentar sua capacidade financeira (Codivap), que não depositam na contribuição financeira dos prefeitos a condição para a manutenção de suas atividades (Conderg).

Foi demonstrado que, entre os mecanismos formais produzidos pela trajetória informal dos consórcios analisados, está a criação de instrumentos de viabilidade financeira além dos municípios. A política nacional de saúde no âmbito do SUS é uma dessas possibilidades, apesar de ser uma política de governo não produzida pelos consórcios, mas que incorporou a figura dos consórcios, por terem assumido, enquanto entidades privadas sem fins econômicos, no sentido de refletir o texto constitucional de 1988, descentralização, atendimento integral e participação da sociedade (MENICUCCI, 2007).

Portanto, nesse segundo “agrupamento de elementos do passado” que interferiram no comportamento dos consórcios no presente, limitando suas opções, foi possível identificar:

a) as regras informais de funcionamento dos consórcios anteriores à lei produzindo formas diversas de sustentabilidade financeira;

b) que o sistema federativo brasileiro, e seu desenvolvimento, pelo descompasso entre a lógica das competências comuns e da autonomia, produziu uma legislação que pretende corrigir esse viés e, principalmente, viabilizar a desconcentração de recursos e a gestão associada de serviços públicos.

Na medida em que os consórcios sobrevivem aos desafios da informalidade, da ausência de recursos, e constroem suas ações nesse sentido, reverter tal trajeto modificando suas práticas é um processo muito mais traumático.

Em todos os casos, surgiram argumentos do tipo “é mais fácil criar outro consórcio do que modificar o que já existe” (GISOLFI, 2010); “funcionamos por tanto tempo assim... Pra que mudar agora?” (VIEIRA, 2010); “está funcionando bem do jeito que está” (GIANTOMASSI, 2011).

Dessa maneira, indicam como o conjunto de regras formais e informais produzidas pelos consórcios constroem as mudanças no interior de suas atividades. O custo da modificação dos instrumentos de pactuação entre os prefeitos, a necessidade de colocar em dia todos os aspectos contábeis dos municípios, o diálogo com as demais Câmaras Legislativas para a aprovação do novo instrumento, a formulação de nova documentação, são alguns dos constrangimentos produzidos pela lei e também pelos hábitos e costumes no interior dessas instituições.

De fato, essa repactuação que a lei coloca como alternativa parece indicar ser muito mais que isso. É preciso construir um consórcio novo, inclusive uma nova cultura organizacional voltada para um novo contexto para esses arranjos.

5.4 O conhecimento da lei como recurso para o reconhecimento de suas possibilidades

Apesar de todos os consórcios analisados terem conhecimento da novidade da lei e de sua aprovação, e mais, reconhecerem que a lei pode amenizar a ocorrência de situações de inadimplência nas contribuições, dar maior garantia da permanência dos programas, e ainda, que para tornar-se um consórcio público seria necessário modificar os instrumentos de constituição do consórcio, o nível de conhecimento dos aspectos da lei de consórcios públicos não foi uma condição homogênea em todos os consórcios. As entrevistas com os gestores indicaram que, durante as discussões envolvendo a adaptação, os prefeitos tinham pouco ou nenhum conhecimento das condições da adaptação, assim como dos componentes da lei e de seus objetivos.

Diante dessa constatação, foram identificados alguns fatores que explicam tal ocorrência. Primeiro, tendo em vista a novidade da lei, sua interpretação ainda é objeto de debates entre juristas e advogados, o que colocou consórcios como o Conderg e o CGABC num impasse quando as implicações da lei foram debatidas na reunião do Conselho de Prefeitos. Como relatado na seção anterior, o primeiro tinha dúvidas em relação à

continuidade do repasse dos convênios já estabelecidos e quanto à obrigatoriedade da adaptação do formato jurídico; o segundo compartilhava dúvidas em relação à repartição de responsabilidades financeiras e quanto ao comprometimento das ações comuns em caso de impedimentos de qualquer ordem em algum município participante.

Ainda que o Codivap não tivesse dúvidas em relação à lei, tendo em vista que a discussão a respeito da nova legislação não avançou foram identificados escassos registros de trabalhos preparatórios, orientações a respeito da nova legislação voltada especificamente aos consórcios no estado de São Paulo.

Isso posto, o predomínio das discussões a respeito da adaptação ficou nas mãos dos técnicos e diretores jurídicos dos consórcios. Apesar de qualquer mudança envolver a aprovação dos chefes dos Executivos, tais atores, sendo detentores do conhecimento da legislação, subsidiavam os prefeitos com informações que esclarecessem dúvidas e questionamentos. Apesar disso, esse aparato jurídico à disposição dos consórcios precisou ser aperfeiçoado com esclarecimentos de profissionais externos, consultorias jurídicas e até mesmo pela criação de canais de debate em relação à aplicabilidade da lei.

Enquanto no Conderg os subsídios virem por intermédio da contratação de uma consultoria, para avaliar as implicações administrativas, e de um diretor jurídico, para analisar a necessidade do consórcio de enquadrar-se à legislação, o CGABC organizou um grupo de trabalho formado pelos secretários executivos dos municípios-membros para discutir o modelo a ser adotado pelo consórcio a partir da adaptação.

Essa constatação do baixo desconhecimento, por parte dos gestores, em relação à lei contribui para uma observação a respeito da dinâmica da formulação da lei. Conforme apontado na terceira seção deste trabalho, os atores que formularam a Lei de Consórcios vigente buscaram formulá-la não a partir das experiências de consórcios já constituídos, mas a partir de práticas de consorciamento em outras realidades, com o sentido de criar um novo modelo de consórcio, fora dos padrões dos consórcios constituídos até então.

Assim, é possível afirmar que, em boa medida, a Lei de Consórcios parece distanciar-se de boa parte da realidade de consórcios constituídos atualmente. Quanto a essa questão, Taurio Tessarolo, coordenador técnico do Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo, confirma esse argumento:

[...] as caixinhas do marco legal estão formatadas para uma estrutura federativa, e encaixar isso dentro dessas estruturas antigas leva a uma maior

dificuldade para essa adaptação, tendo em vista sua natureza jurídica. (informação verbal).³⁷

Quanto a essa questão, a lei pretende manter a convivência de dois aparatos jurídicos sem forçosamente conduzi-los à adaptação; mas as ferramentas para o esclarecimento da lei aos gestores públicos têm-se apresentado demasiadamente escassas. Aliás, das experiências investigadas, apenas o CGABC indicou ter participado das discussões a respeito da formulação da lei pelo Comitê de Articulação Federativa do Governo Federal, à revelia de inúmeras experiências que já vinham acontecendo no estado, ao que parece indicar.

Inclusive, como apontado na seção “Panorama dos consórcios públicos no Brasil: trajetória e evolução legal”, constatou-se que a formatação da Lei de Consórcios Públicos não procurou corrigir os problemas dos consórcios constituídos ao longo destes 40 anos, mas sim, construir um novo modelo de arranjo a partir das limitações que tais consórcios apresentavam, conforme entrevista com Vicente Trevas (2011), ex-subchefe de Assuntos Federativos da Presidência da República.

Além disso, a adaptação dos consórcios a essa nova condição representa não a sua continuidade, mas a constituição de um novo consórcio, já que os instrumentos de pactuação, controle fiscal, transparência, são iguais para as duas figuras jurídicas contempladas pela lei.

Com isso, aparentemente, a lei busca a consolidação de uma estrutura formal de funcionamento dos consórcios original e singular, propondo um novo modelo de arranjo que não pretendeu resolver a diversidade dos consórcios anteriores, tampouco encontrar um mecanismo institucional paralelo que pudesse propor a adoção de medidas que buscassem superar as limitações do modelo anterior.

Pelo contrário, a construção desse novo modelo tem buscado romper com os meios de financiamento dos consórcios constituídos como entidades privadas sem fins lucrativos, reduzindo suas oportunidades de captar recursos governamentais, por muitas vezes escassos para a execução de suas atividades.

Como exemplo, em 25 de julho de 2007, mesmo ano de início da vigência da Lei de Consórcios Públicos, o governo federal regulamentou normas para a realização de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvessem a

³⁷ Contato telefônico em 27 de janeiro de 2011.

transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2007b).

Uma das normas estabelecidas foi a proibição de entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, firmarem essa espécie de convênio.

Diante disso, os consórcios intermunicipais tradicionais, principalmente atuantes nas áreas da saúde, perdem uma de suas garantias de sustentabilidade financeira, criando um elemento-chave para a adaptação “a fórceps” dos consórcios dependentes de recursos dessa natureza.

5.5 A dinâmica processual da decisão em relação à adaptação: da dinâmica política aos entraves administrativos, tributários e legais

Vale destacar que, conforme já apontado nos critérios de escolha dos casos analisados, a inclusão do CGABC no quadro analítico visa a encontrar pistas de como se dá o processo de discussão em relação à decisão de adaptar-se ou não à lei. Portanto, outra peculiaridade merece destaque: de modo diverso das demais experiências, o CGABC, desde o início dos trabalhos a respeito da lei, não considerou a possibilidade de não adaptar-se à nova personalidade jurídica. Sua atuação frente às discussões da lei no plano federal, por meio das lideranças políticas ligadas ao ABC e ao governo Lula, já o colocavam em uma condição de espera em relação à lei.

Tendo em vista os diversos instrumentos que deram subsídio à formulação da lei, como a *Carta do ABC*, relatórios e artigos publicados por Celso Daniel, assim como a ligação do ABC aos gestores e técnicos ligados à formulação da lei no governo federal, a adaptação do CGABC foi dada como condição automática.

No entanto, a demora na adaptação, de modo diferente dos consórcios Codivap e Conderg, envolveu sobremaneira disputas e divergências políticas. Este descompasso de interesses teve ligação direta com o quadro político que se configurou após a aprovação da lei. Segundo os registros dos noticiários e as entrevistas realizadas, a eleição de prefeitos opositores ao PT implicou a retração das atividades do CGABC, o que também motivou a ausência de prioridade atribuída à lei até o ano de 2007. A importância que a dinâmica

política exerce sobre a tomada de decisões dos consórcios ilustra como a transformação de um aspecto legal da organização pode sofrer interferências das mais diversas situações.

Resultado também de uma dinâmica política, porém de modo distinto, o Codivap apresentou demora em relação à discussão a respeito da adaptação à lei. A discussão acerca da Lei de Consórcios Públicos não teve lugar na agenda de reuniões do consórcio, ainda que alguns de seus membros integrantes participassem de outros consórcios que discutiam a adaptação à lei, como é o caso do Consórcio Três Rios. A retomada das discussões a respeito da transformação do Vale do Paraíba em Região Metropolitana deslocou aquele tema para uma escala muito inferior de prioridades. Além disso, um consórcio com tantos municípios e eleições anuais acaba indicando que os temas podem seguir uma rotatividade muito elevada, que varia de acordo com o presidente eleito.

Essas questões parecem indicar que os consórcios tendem a interpretar a adaptação do arranjo aos moldes da lei como uma alteração localizada apenas no plano administrativo, em detrimento do impacto da adaptação, no plano político, dos municípios integrantes do consórcio.

Relembrando um dos pressupostos da formulação da Lei de Consórcios Públicos, que pretende possibilitar instrumentos de pactuação federativa mais sólidos e consistentes, cabe destacar que, apenas na entrevista com o Prefeito de Ribeirão Pires e presidente do CGABC, os aspectos relacionados à coordenação de responsabilidades entre os entes, aproximação política, compartilhamento de responsabilidades entre os municípios foram citados, enquanto os aspectos relacionados a mudanças operacionais relacionadas à questão fiscal, questão tributária, pendências administrativas e possibilidades de captar maior volume de recursos foram citados com maior recorrência.

O próprio cenário político desfavorável no CGABC foi acentuado ao serem trazidos fatores de outra ordem para a discussão da adaptação do CGABC. Os relatos envolvendo a necessidade de profissionalização do quadro de funcionários e, por consequência, a reorganização da estrutura de funcionamento dos consórcios, foram questões levantadas pela investigação, que apontaram também a resistência dos prefeitos em relação às obrigações assumidas pelos prefeitos, com o não descumprimento de um dos membros.

Esta última questão não foi levantada apenas pelo CGABC, mas pelo presidente atual do Conderg, que relatou presenciar o desconforto dos prefeitos em relação ao termo “solidário” quando se referia às obrigações financeiras assumidas. Para o prefeito, a preocupação dos gestores em ter suas prestações de contas individuais atreladas às atividades

do Conderg implicou resistência em relação à adaptação, ainda que o maior peso decisório tenha-se concentrado na discussão em relação à isenção da quota patronal.

Os fatores ligados aos entraves administrativos ficaram na primeira ordem de discussões a respeito da adaptação no Conderg. A particular situação desse consórcio quanto ao processo judiciário envolvendo a interpretação do Tribunal Regional do Trabalho quanto à sua condição jurídica – se público ou privado – apontam o quanto os consórcios públicos persistiram num ordenamento jurídico confuso e inconcluso.

Isso resultou, obviamente, em uma instituição híbrida, mas que, apesar disso, foi reconhecida, principalmente pela Política Nacional de Assistência à Saúde, como instrumento estratégico para a implementação de políticas públicas de saúde em escala regional.

Esse reconhecimento, no caso do Conderg, resultou em entraves administrativos, devido à utilização dos mecanismos de recolhimento dos impostos do setor privado em uma instituição constituída por entes públicos, e na constituição de outro consórcio paralelo, mas constituído como consórcio público de direito público.

Essa situação inclusive sinaliza o comportamento de outros consórcios identificados no Apêndice A deste trabalho, que têm sido criados com finalidades diversas, dentre elas a regulação de serviços públicos, beneficiando-se de seus instrumentos, mas mantendo os consórcios anteriores em funcionamento, sem, contudo, conduzir a adaptação do atual.

Os consórcios analisados não resistem à lei em si e aos instrumentos por ela constituídos, mas sim à adaptação de seu funcionamento em função do que a lei apresenta.

A adaptação jurídica prevê dificuldades operacionais simples, mas que demandam tempo e preparo técnico para sua condução. Um exemplo disso é a alteração do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) na Receita Federal. De acordo com Maria Mirtes Gisolfi (2010), diretora jurídica do CGABC, os próprios fiscais da Receita Federal têm encontrado dificuldade para compreender os aspectos relacionados à figura jurídica do consórcio público de direito público.

As questões relativas aos encargos trabalhistas como principal entrave para a adaptação do Conderg à lei representam não somente o modo como a lei opera nas atividades administrativas do consórcio, mas também como as atividades de um consórcio podem ter relação direta com o desenvolvimento socioeconômico de uma região.

Essa particularidade – ainda que uma experiência entre tantas no estado de São Paulo – demonstra que a lei, ainda que tenha vislumbrado a superação de limitações no funcionamento dos consórcios e no próprio pacto federativo, por meio de um novo modelo de

arranjo, não previu nenhum mecanismo transitório para auxiliar essas experiências – por meio de um diálogo pré e pós-lei – a encontrarem a melhor maneira de se adaptarem.

Conquanto a lei tenha procurado resolver o problema da fragilidade jurídica dos consórcios intermunicipais, criou um grupo de consórcios ainda mais à margem dos dispositivos institucionais, na medida em que agora estarão fora da sistemática de uma lei. Além disso, acabou colocando em xeque uma série de experiências que, se antes eram deslegitimadas pela ausência de legislação específica, a partir desse marco legal ficarão sem legitimidade por não se enquadrarem nos moldes da nova legislação.

As implicações administrativas, conforme o que a pesquisa apontou, foram muito além dos entraves burocráticos e legais. O impacto direto que o Conderg possui sobre a geração de quase 400 empregos em um município de aproximadamente 8 mil habitantes coloca em evidência as consequências diretas e indiretas da aplicação da legislação dos consórcios à realidade de entidades como o Conderg. Considerar o impacto social e econômico de uma legislação demonstra o grau de institucionalização que um serviço público pode obter ao longo de seu desenvolvimento. Além dessas questões, as mudanças estatutárias e da condição jurídica do consórcio poderiam colocar em risco o fornecimento de um serviço essencial de saúde a uma região de aproximadamente 480 mil habitantes.

De maneira bastante análoga ao Conderg, o Codivap não avançou muito nas discussões da adaptação da lei pelo desinteresse em prestar serviços públicos aos municípios participantes da entidade. Seu perfil de canalizador político dos municípios junto às autoridades do governo do estado e do governo federal demonstra as diversas maneiras de atuação que um consórcio entre entes da Federação pode assumir para atender a seus interesses.

No entanto, uma situação bastante relevante do Codivap é que a discussão da lei, apesar de ter perpassado algumas reuniões da entidade, ocorreram de modo muito distante da tônica que os demais consórcios apresentaram. Enquanto o Conderg e o Codivap buscaram informações relativas à adaptação por meio dos secretários jurídicos e assessorias técnicas, no Codivap a decisão final da adaptação à lei ficou sob responsabilidade do assessor jurídico atual. Essa condição de marginalidade da discussão do Codivap acerca da legislação, apesar de ser apontada como uma consequência do desinteresse da entidade em prestar serviços tipicamente públicos, também é reconhecida como resultado da predominância das discussões a respeito da criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, que dominou a agenda de reuniões a partir do ano de 2007, mesmo ano de aprovação da regulamentação da Lei de Consórcios.

5.6 Para além dos três casos: a não participação de outros setores da sociedade como limitações ao modelo da lei

Ainda que esta seção volte-se à análise dos três casos escolhidos, o aprendizado obtido com as demais experiências de consórcios públicos que não se adaptaram à lei no estado de São Paulo apresenta elementos também relevantes para a discussão proposta neste trabalho.

Sendo os consórcios públicos entidades constituídas exclusivamente por entes públicos, duas experiências de consórcios vêm apresentando dificuldades para a adaptação à nova lei.

O Consórcio Intermunicipal dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, que possui em seu quadro associativo a participação da iniciativa privada, e os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, que contam com a participação da sociedade civil em sua estrutura, ilustram de que modo a Lei de Consórcios Públicos não procurou atender às limitações já identificadas no modelo anterior. A existência de espaços de interlocução entre outros organismos da sociedade ficou novamente à margem do modelo de consórcio público concebido pela lei.

O primeiro consórcio, que já decidiu não aderir à adaptação, e o segundo, que vem promovendo em audiências públicas a discussão em relação à adaptação, apontam outras questões – pertinentes a suas particularidades – que implicam entraves se a adaptação for a decisão a ser tomada.

Fica nítido que, sendo uma entidade pública, a intenção dos legisladores era não criar uma instância contraditória como é o modelo anterior: associação civil formada por entes públicos. Mesmo assim, a ausência de mecanismos decisórios para canais de participação de outros setores não resolveram uma limitação já diagnosticada por Caldas (2007) em relação à baixa participação da sociedade civil nos consórcios constituídos anteriormente à lei.

Essa pluralidade dos consórcios citados reforça o argumento de trajetória de dependência dos consórcios em relação à sua tomada de decisão. Sendo as instâncias de participação de outros setores da sociedade um fator importante para a legitimidade das ações desses consórcios e seu funcionamento, o abandono desse “roteiro institucional” desconstrói, conforme apontou Dalto Faveiro (informação verbal)³⁸, coordenador do Consórcio

³⁸ Contato telefônico em 6 de dezembro de 2010.

Intermunicipal dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, todo o conceito de diálogo disseminado pela instituição ao longo de seu funcionamento.

Esse roteiro – seja ele representado por um conjunto de atividades padronizadas, pelo estabelecimento de canais de participação ou pela criação de uma cultura organizacional – em larga medida não foi disseminado entre os formuladores da lei. Isto porque a lei buscou uma alternativa para a gestão dos consórcios sob o ponto de vista da administração dos recursos públicos e do compartilhamento de competências entre os entes, e não com a concepção de aperfeiçoar essas experiências, não observando suas peculiaridades contextuais.

No caso do CGABC, que já funciona como consórcio público de direito público, seguiu-se o modelo anterior e atendeu-se ao disposto pela lei, constituindo-se espaços consultivos de participação que permitem a interlocução de representantes da sociedade civil nas discussões dos GTs nos mais diversos temas: mobilidade, direitos humanos, meio ambiente etc.

Essas particularidades, ainda que não diagnosticadas sistematicamente por um documento que justificasse a lei, estavam explícitas pelo tipo de natureza jurídica em que os consórcios funcionavam. Naturalmente, o funcionamento de uma entidade civil sem fins lucrativos é distinto do funcionamento das organizações públicas.

No entanto, as questões levantadas pelos formuladores da lei ficaram no plano jurídico e institucional macro, impedindo o recebimento de *inputs* dessas experiências em funcionamento.

Inclusive, a ausência de negociação é um dos elementos centrais que podem justificar essa negação à Lei de Consórcios Públicos. Como apontado por Vicente Trevas (2011), os atores participantes da formulação da lei eram representantes das entidades nacionais, prefeitos de capitais e membros do governo federal.

Com isso, ainda que esses participantes fossem chefes do Executivo que detinham conhecimento a respeito de como os consórcios funcionavam, parece mais evidente que se privilegiou o atendimento às macroquestões do sistema federativo em detrimento das particularidades locais dos consórcios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida deste estudo foi a constatação de que, dentre os consórcios em funcionamento até o ano de 2010, havia experiências de consórcios constituídos ainda sob o modelo tradicional – associações civis sem fins econômicos – ou sem personalidade jurídica alguma – resultado de um acordo de colaboração sem formalidade.

Se essa constatação viesse desacompanhada da existência da Lei de Consórcios Públicos seria, no mínimo, natural.

A Lei de Consórcios Públicos, aprovada em 2005, prometeu aos consórcios existentes a possibilidade de constituírem-se como consórcios públicos – seja mantendo sua figura jurídica de direito privado ou adaptando sua figura jurídica para direito público – com o sentido de garantir-lhes uma série de vantagens, listadas ao longo deste trabalho.

À administração pública como um todo, prometeu-se a possibilidade de se operarem organizações mais sustentáveis, pautadas pelos princípios da publicização, eficiência e economicidade, com o sentido de incentivar a consolidação de relações mais cooperativas e menos conflituosas entre os entes da federação.

Consideramos neste trabalho a possibilidade de encontrar pistas de como se dá o “outro lado da moeda” da Lei de Consórcios para essas experiências, ou seja, ir além das vantagens que seus formuladores apontam, observando também possíveis problemas e limitações que a lei coloca em evidência.

Observar o motivo pelo qual consórcios continuam funcionando sob o formato jurídico antigo constituiu-se como uma investigação empírica contemporânea, que reflete um momento de transição na configuração institucional dessas organizações.

Para alcançar tais objetivos, foi necessário, além de obter dados qualitativos de “quantos e quais” consórcios não se adaptaram e investigar empiricamente três experiências, realizar toda a investigação sob cuidado permanente a respeito dessa nova legislação.

Inclusive, o cuidado nessa análise também envolveu a busca por experiências que “tivessem o que dizer” a respeito do tema. A análise de consórcios que tivessem trajetórias de funcionamento arraigadas em seu contexto local, que discutiram a lei de alguma maneira, que tinham o “desenvolvimento” como um fio condutor para suas ações e que, salvo a experiência do ABC, decidiram não adaptar-se permitiu a construção de um quadro analítico aplicável ao restante do grupo de consórcios não adaptado no Estado de São Paulo.

Assim, ao final desta pesquisa retomamos a questão inicial: *os consórcios têm encontrado dificuldade para se adaptar à Lei nº 11.107/2005? Se as dificuldades para a adaptação à Lei nº 11.107/2005 procedem, qual é sua origem?*

Para responder a tais questões, partiu-se da compreensão de que existe um legado histórico por trás do comportamento dos consórcios constituídos anteriormente à lei, que apresenta constrangimentos para suas ações, funcionando tanto como freio quanto como motor para o comportamento de seus atores em relação à decisão da adaptação.

Apesar de considerar que os consórcios constituem-se por pactos que, por sua vez, são firmados por meio de atores, adotamos uma perspectiva neoinstitucionalista neste trabalho, que contribuiu fundamentalmente para a consideração dos consórcios como instituição, e que dessa maneira levou-nos à confirmação de nossa hipótese.

Na medida em que os consórcios, constituídos ao longo de 40 anos, arraigaram-se pelo país principalmente sob o formato de associações civis, dotados de flexibilidade para funcionar de acordo com a dinâmica local que se lhes apresentava, construíram um sistema complexo de regras, símbolos e condutas, ao mesmo tempo particular, uma vez que cada consórcio desenvolveu o modelo que melhor atendesse a suas necessidades, ainda que existam consórcios de setores específicos com formatos muito parecidos.

Com igual importância, analisar sua trajetória implicou considerar o contexto institucional no qual se inserem os consórcios: o sistema federativo brasileiro.

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil – que, singularmente, dotou os municípios de autonomia – implicou a configuração de relações autárquicas, mas paralelamente possibilitou a construção de arranjos cooperativos. A ausência de mecanismos de coordenação de competências e de instrumentos específicos para a pactuação federativa constituíram-se como vínculos causais para as possibilidades de cada consórcio construir em seu desenvolvimento normas, procedimentos de funcionamento, parcerias ou até mesmo apêndices consultivos.

A partir destas considerações, foi possível responder às duas perguntas centrais deste trabalho. Quanto à primeira – *Os consórcios têm encontrado dificuldade para se adaptar à Lei nº 11.107/2005?* –, concluímos que não. Tampouco é possível afirmar que os consórcios têm apresentado resistência à lei, na medida em que não se posicionaram como defensores da não adaptação. O que foi possível localizar com o estudo dessas experiências foi um processo de *negação deliberada*, mas não propriamente à lei e ao que esta pretende proporcionar aos entes constitutivos da federação.

Tal negação advém da escolha deliberada em não adaptar-se. Ainda que dotados de conhecimento, relativamente limitado, a respeito do conteúdo da lei, os consórcios tomaram a decisão de não se adaptar, na medida em que adquiriram um roteiro institucional em que não é vantajoso adaptar-se, seja por implicar mudanças administrativas mais profundas, seja porque não há interesse em levar adiante nenhum dos principais aspectos que a lei apresenta em seu teor: protocolo de intenções, contrato de rateio, finalidades, entre outros. Nesse sentido, não se reconheceram no que a lei lhes apresentou.

Ao que tudo indica esses instrumentos que acompanham a lei não correspondem às necessidades dessas experiências, salvo na experiência do ABC. Ainda que tais experiências tenham maiores garantias de cumprimento das contribuições, menos inconstância nas atividades do consórcio e um ajuste de interesses mais normativo, a principal característica dos consórcios sempre foi exatamente sua capacidade de desenvolver ações setoriais de modo cooperado, mas principalmente de modo voluntário.

Romper com esse modelo “a fórceps”³⁹ a respeito da aplicação da lei talvez seja um caminho próspero para potencializar essas experiências que, em muitos casos, resistem aos modelos normativos não para burlar os mecanismos de fiscalização dos recursos públicos, mas para obter maior liberdade de ação.

Nesse sentido, a formalidade e as especificidades que a lei apresenta – ainda que positivas, por possibilitarem a consolidação de pactos mais resistentes a mudanças de gestão e divergências políticas, bem como a aplicação das normas contábeis e fiscais a que se submetem as organizações públicas – não se encaixam a consórcios que adquiriram formatos muito mais flexíveis e sob um aparato jurídico voltado para entidades civis.

Na verdade, o que a lei apresenta como alternativa para esses consórcios não é sua transformação, mas sim sua dissolução e a criação de um novo consórcio. A começar pelos documentos de constituição dos consórcios: o que a lei determina é muito mais específico que o simplificado estatuto que atualmente rege essas entidades.

Essa negação, ainda que seja um constrangimento resultante da dependência da trajetória informal desses consórcios, também se explica pela trajetória da lei. O modo como a lei foi produzida – distante da realidade dos múltiplos formatos existentes – indica que a lei não atendeu às especificidades no funcionamento desse grupo de experiências. Esse distanciamento da realidade demonstra como, de alguma maneira, a lei não levou em

³⁹ Expressão utilizada pelo Pesquisador Eduardo de Lima Caldas, em 30 de agosto de 2010, em suas reflexões a respeito deste trabalho, na data de apresentação do projeto de pesquisa.

consideração uma série de cenários que poderiam ter sido construídos quando ela fosse sancionada, devido às implicações de ordem política e administrativa nessas realidades.

O comportamento de negação à lei, representado por 35% dos consórcios em funcionamento no estado de São Paulo e principalmente pelos consórcios analisados neste trabalho, evidenciam que, apesar de ter sido aplicada na maioria das experiências, a lei não representou vantagens unânimes para significativa parcela de experiências.

Entre as vantagens e desvantagens que a lei apresenta, as segundas parecem prevalecer para tal grupo de experiências.

Se, entre as vantagens, reside a possibilidade de obter mais recursos, maior garantia de que os membros cumprirão seus compromissos financeiros, e a possibilidade de se prestarem serviços públicos que antes eram prerrogativas apenas dos órgãos públicos, nas desvantagens residem os custos para essa modificação. Estes se localizam nos mais diversos espaços de decisão dos consórcios. Entre eles, repactuar vontades, interesses e competências por meio do protocolo de intenções, que nem sempre é um processo rápido. O envolvimento das Câmaras Legislativas potencializa os desafios no período de aprovação da constituição. A necessidade de realização de concursos públicos é um fator relevante, na medida em que a cessão de funcionários e os cargos via indicação política são os mais comumente utilizados. As mudanças nos processos administrativos: prestação de contas, alteração no recolhimento de impostos e dotação orçamentária também se constituem como questões que alteram a dinâmica de funcionamento desses arranjos.

Compreender a lei é outro desafio. Se para os juristas e advogados é matéria de debate, não será diferente para os gestores e administradores públicos.

Adaptar os mecanismos de prestação de contas, ainda que as entidades civis também sejam fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, oferece maiores riscos de desaprovação de contas ou de implicações administrativas para o funcionamento das administrações locais.

Mas, pelo que se depreende deste trabalho, os maiores desafios para essa adaptação sem dúvida alguma residem no processo de desinstitucionalização da informalidade e das práticas disseminadas dessas experiências e na persistência cultural de seus membros em relação a seus usos e costumes.

Apesar das causas apontadas, de maneira geral esses arranjos têm apresentando um nível de conhecimento reduzido, repercutindo no deslocamento da tomada de decisões a respeito da adaptação para os representantes da classe jurídica, em detrimento de um elemento essencial que originou esse divisor de águas no contexto institucional dos consórcios no Brasil: a pactuação das competências entre os entes da Federação, em especial os municípios.

Essa série de argumentos aparentemente conduz esta última etapa do trabalho à confirmação da hipótese inicial: as experiências de não adaptação dos consórcios à Lei dos Consórcios identificadas nos três casos observados e nas demais experiências do estado de São Paulo são resultado dessa trajetória de inexistência de mecanismos legais que lhes garantissem legitimidade.

No entanto, essa negação à lei de modo algum impõe sobre eles uma condição de ilegalidade, tampouco tais consórcios estão condicionados a se adaptarem em um futuro bem próximo.

Apesar destas limitações do passado, a Lei de Consórcios tratou-se não apenas de uma inovação legislativa. Ainda que os consórcios constituídos anteriormente não a reconheçam como vantajosa para a manutenção de suas atividades, a Lei de Consórcios Públicos abriu um precedente na história dos consórcios intermunicipais, como são comumente conhecidos, e na organização do Estado brasileiro.

Conforme nosso estudo apontou, a Lei de Consórcios Públicos foi sobremaneira a alternativa encontrada pelos integrantes do Comitê de Articulação Federativa e demais integrantes do governo federal para criar um instrumento institucional de pactuação federativa eficaz e com garantia de sustentabilidade nas ações.

Contudo, sendo um instrumento concebido para não enfrentar as limitações dos consórcios antigos, tornou-se um instrumento sem a mesma “cor, cheiro, textura e sabor” que os consórcios tradicionais, portanto, não se aplica a eles.

Para que se aplique, é preciso que haja um novo pacto entre os chefes do Executivo, ajustando novamente as competências, finalidades, resultados a serem alcançados, o que muitas vezes não faz parte do projeto político dos prefeitos em exercício. Apesar disso, vale a pena lembrar que o empreendedor político tem papel importante na constituição do consórcio, bem como os problemas setoriais.

Ainda que estímulos sejam muitas vezes necessários à implementação de diversas políticas públicas – mesmo que questionáveis em alguns casos –, verificamos que, se os estímulos institucionais funcionaram para a constituição dos consórcios intermunicipais tradicionais, neste momento marcado pelo divisor de águas – Lei de Consórcios Públicos – estes estímulos verticais e os aspectos consagrados pela lei não têm funcionado para sua adaptação.

Portanto, os desafios para a consolidação da lei estão arraigados na trajetória desses consórcios, ainda que permaneça o desafio que o novo marco legal ainda terá de enfrentar: o persistente e natural desequilíbrio do jogo federativo brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, F.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- ALMG vai debater a importância dos consórcios intermunicipais. Belo Horizonte, jan. 2009. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_745116.asp>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. Versão adaptada do cap. 9 da tese de doutorado Reificação e Legitimidade: Habermas como Metateoria das Policy Sciences (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2003. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- APESAR de baixa presença de prefeitos, Codivap discute a criação da Região Metropolitana. *Agora Vale*, 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.agoravale.com.br/agoravale/noticias.asp?id=25385&cod=1>>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 91-110.
- AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004. p. 97-110.
- BARROS, P. M. de. *Consórcio intermunicipal*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.
- BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BIZON, E. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. São Sebastião da Gramma, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.
- BONAVIDES, P. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 23 de agosto de 1995*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/1997/12/01121997.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

- _____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 31 dez 2010.
- _____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 31 dez 2010.
- _____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/94993/decreto-6017-07>>. Acesso em: 22 jan. 2010.
- _____. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2007/6170.htm>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2011.
- _____. *Decreto-Lei nº 6.181, de 3 de agosto de 2007*. Institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/DecretoCAF>>. Acesso em: 1 fev. 2011.
- _____. *Lei Complementar nº 14, de 8 de junho 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF, 1973. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103995/lei-complementar-14-73>>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Lei Complementar nº 20, de 1º de julho 1974*. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília, DF, 1974. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/412/lei-complementar-n-20-de-1-de-julho-de-1974>>. Acesso em: 31 dez. 2010.

- _____. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. 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, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 22 de jan. 2011.
- _____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho 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, 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- _____. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- _____. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. Ministério da Previdência Social. *Isenção previdenciária*. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=349>>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- _____. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 19*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de

despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75735>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

_____. Tesouro Nacional. *Portaria nº 860, de 12 de dezembro de 2005*. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_860_2005.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2010.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. *The power of tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

_____. Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, n. 8, p. 255-273, 1977. Disponível em: <http://www.masterape.ens.fr/wdocument/doctor/cours/docse1/brennan_buchanan_leviathan.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CAÇAPAVA (SP). Coordenadoria de Comunicação Social. *Vilela deverá ser reeleito no Codivap*. 2008. Disponível em: <<http://www.ch2comunicacao.com.br/imprensa.asp?id=5&id2=30>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

CALDAS, E. de L. *Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. *Cartilha de orientação para agentes públicos e cidadão*. 3. ed. Fortaleza: Premius, 2009.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *A alternativa dos consórcios*. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=556&Itemid=21>. Acesso em: 6 dez. 2010.

_____. *Levantamento consórcios públicos no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Estudo_consortorios/Cepam_levantamento_consortorios2010.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2010.

CODIVAP demite Fabrício Correia. *Correio do Vale*, Caçapava, 7 ago. 2009. Cidades, p. 3.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA. *Histórico da instituição*. Disponível em: <<http://www.conderg.org.br/his.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

_____. *Prefeitos do Conderg se reúnem para discutir assuntos de interesse regional*. Disponível em: <<http://www.conderg.org.br/not0107.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA, LITORAL NORTE E SERRA DA MANTIQUEIRA. *História*. Disponível em: <<http://www.codivap.org.br/historia.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CONSÓRCIO DO GRANDE ABC. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.consortioabc.org.br/consorcio/consorcio/index.php?id=132>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

_____. *Protocolo de intenções*. Santo André, 26 out. 2009. Disponível em: <<http://www.consortioabc.org.br/arquivos/upload/file/PROTOCOLO%20INTEN%C3%87%C3%95ES%20OUT%202009.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CRUZ, M. do C. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Em SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

CRUZ, M. do C. M. T. O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista: uma forma de resolver a saúde conjuntamente. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas. *Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima: novas práticas municipais*. Coordenação de Elisabete Darci Ferreira et al. São Paulo, 2005a. p. 99-110.

_____. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 18-21 out. 2005b, Santiago do Chile. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/cruztole.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2011. p. 1-11.

CRUZ, M. do C. et al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: Repositório Digital Saberes em Gestão Pública, 2009. p. 1-29. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_36/consorcios_intermunicipais_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação interfederativa. *Revista do Setor Público*, Brasília, DF, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul./set. 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>. Acesso em: 31 jan. 2011.

DALLARI, D. de A. *Parecer jurídico*. São Paulo, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2011.

- DEBERALDINE, C. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Santo André, 29 nov. 2010. Gravação sonora em arquivo MP3.
- DIAS, S. G. *Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DURÃO, P. *Convênios & Consórcios Públicos: gestão, teoria e prática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- FABRE, A. *Conselho Consultivo do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo se reuniu hoje em Brasília*. Disponível em: <<http://www.apmp.org.br/index.php/informes/noticiasapmp/116-conamp/882-conselho-consultivo-do-observatorio-dos-consorcios-publicos-e-do-federalismo-se-reuniu-hoje-em-brasilia->>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.
- FARIA, C. A. P. de. Gestão metropolitana e relações intergovernamentais assimétricas: o caso dos pequenos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo Federal, 2008. p. 1-21. Disponível em: <http://74.125.155.132/scholar?q=cache:OoZglzCTq8EJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0>. Acesso em: 31 jan. 2011.]
- FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [cidade], v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.
- FÓRUM NACIONAL DE CONSÓRCIOS INTERFEDERATIVOS. *Ata da reunião de instalação da comissão científica do 1º Congresso Brasileiro de Consórcios Interfederativos*. São Luís, 10 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.acispar.com.br/Downloads/arquivos/ATA%20DA%20REUNIAO%20EM%20SAO%20LUIZ.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Pesquisa sobre consórcios públicos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- GARDESANI, J. Consórcio deverá potencializar investimentos. *ABCD Maior*, São Paulo, n. 73, p. 4, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.abcdmaior.com.br/imagens/upload/jornal/73.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2010.

- GIANTOMASSI, E. N. Z. M. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Divinolândia, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.
- GISOLFI, M. M. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Santo André, 29 nov. 2010. Gravação sonora em arquivo MP3.
- GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- GUADAGNIN, A. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. São José dos Campos, 7 dez. 2010. Arquivo sonoro digital.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HOCHMAN, G. História e políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, p. 153-156, jun. 2007.
- IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF, v. 1, p. 155-196, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. Contagem populacional. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 31 jan. 2011.
- JASMIM, C. Lançado Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo. *Vermelho*, 5 ago. 2010. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/ba/noticia.php?id_noticia=134592&id_secao=58>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 2, n. 22, p. 415-433, jul./dez. 2009.
- _____. Perdemos a vanguarda de consórcio público? *Capital Social*, São Paulo, 16 set. 2008. Disponível em: <<http://www.capitalsocial.com.br/nosso-seculo-xxi-segunda/perdemos-a-vanguarda-de-consorcio-publico/>>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LACZINSKY, P. Formação de consórcios em áreas metropolitanas: um estudo comparativo. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES, 11-14 jun. 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação de Estudos Latino-Americanos, 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/LaczynskiPatricia.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

- LEVY, E. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedida entre os municípios, os estados e a União. In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. p. 175-195.
- LOBATO, A. *Frente Parlamentar realiza amanhã, dia 10, a primeira audiência sobre a Região Metropolitana do Vale do Paraíba, em São José dos Campos*. 9 jun. 2010. Disponível em: <http://www.pvsp.org.br/003/00301015.asp?ttCD_CHAVE=112964>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011
- _____. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 15-17 mar. 2010, Brasília, DF. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_I_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- MACHADO, G. G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2009.
- _____. Mudanças legislativas e *path dependence*: cenários futuros para a nova Lei dos Consórcios Públicos. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2010. p. 155-159.
- MAGRI, M. P. F. et al. Solar das Magnólias: experiência de projetos terapêuticos com idosos no Centro de Reabilitação Neurológica. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE PSICOGERONTOLOGIA, 3., 3-5 nov. 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUC-SP, 2009.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 8. ed. atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- MELLO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- MENICUCCI, T. M. G. *Público e privado na assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- MINAS GERAIS (Estado). *Lei nº 18.036, de 12 de janeiro 2009*. Dispõe sobre a constituição de consórcios públicos no Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 12 jan. 2009.

Disponível em: <<http://www.secaplhis.net.br/mdm3/Lei%2018.036%20de%2012-01-2009.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2010.

MOISÉS, H. N. Cooperação intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. *Informativo Cepam: consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-122, 2001.

MOLINA, R. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Divinolândia, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.

MONTENEGRO, C. Instalado comitê de articulação e pactuação federativas. *Agência CNM*, 9 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=1495>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

MOTIVO de festa. *ABCD Maior*, São Paulo, n. 73, 5 dez. 2008. Editorial, p. 2. Disponível em: <<http://www.abcdmaior.com.br/imagens/upload/jornal/73.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2010.

NISHIMOTO, H. *Segurança em pauta no Codivap*. 2010. Disponível em: <<http://www.helionishimoto.com.br/index.php/posts/index/105/page:5>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 21-38.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PINCHIARO, G. Público e sem verba extra, consórcio encerra o ano. *Diário do Grande ABC*, São Paulo, 8 dez. 2010a. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5845898/publico-e-sem-verba-extra-consorcio-encerra-o-ano.aspx>>. Acesso em: 31 dez 2010.

_____. Volpi deixa escapar que Realli presidirá consórcio. *Diário do Grande ABC*, São Paulo, 10 dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5846246/volpi-deixa-escapar-que-reali-presidira-consorcio.aspx>>. Acesso em: 31 dez. 2010.

PRIMEIRO CONGRESSO NACIONAL DOS CONSÓRCIOS DE ENTES FEDERADOS EM SAÚDE. *Apresentação*. Disponível em: <<http://www.congressoconsorciopublico.com.br/portal/>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

PONTES, J. W. R. Consórcios intermunicipais: limites e potencialidades da gestão cooperada – estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2008.

POWELL, W. W.; DI MAGGIO, P. J. (Org.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991.

- QUELUZ (SP). Prefeitos do Codivap se reúnem em Queluz e discutem a criação da Região Metropolitana. *Portal Queluz*, 3 jun. 2010. Disponível em: <<http://portalqueluz.blogspot.com/2010/06/prefeitos-do-codivap-se-reunem-em.html>>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- RAMOS, D. T. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REIS, R. C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- RIBEIRO, W. A. *Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios, 2007.
- ROCHA, C. A. V.; FARIA, C. A. P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2010. p. 101-119.
- SALESÓPOLIS (SP). *Três Rios promove seminário sobre consórcios públicos*. set. 2009. Disponível em: <<http://prefeiturasalesopolis.blogspot.com/2009/09/tres-rios-promove-seminario-sobre.html>>. Acesso em: 15 dez. 2010.
- SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. *Ato nº 46, de 23 de abril de 2007*. Nomeia deputados para compor a Frente Parlamentar de Apoio aos Municípios do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/atos_presidente_16leg.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- SILVA, B. Consórcio intermunicipal se transforma em autarquia. *Diário do Grande ABC*, 15 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5733304/consorcio-intermunicipal-se-transforma-em-autarquia.aspx>>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- _____. Políticos desprezam evento do Consórcio. *Diário do Grande ABC*, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/2203091/politicos-desprezam-evento-do-consorcio.aspx>>. Acesso em: 31 dez 2010.
- SILVEIRA, R. C. E. da; PHILIPPI, L. S. O papel dos consórcios intermunicipais na gestão de resíduos sólidos urbanos: uma breve contribuição ao debate. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 23., 2005. Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2005. p. 1-7.
- SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.
- SOUZA, M. do C. C. de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.

- SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.
- THERÉT, B. As institui es entre as estruturas e as a es. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.
- TREVAS, V. y P. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. São Paulo, 2 fev. 2011. Grava o sonora em arquivo MP3.
- _____. *A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federa o brasileira*. 2007. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011.
- VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. *Pólis – Ildesfes*, São Paulo, n. 97, p. 1-2, 1997.
- VIEIRA, E. T. *Industrializa o e políticas de desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba na segunda metade do século XX*. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- VIEIRA, M. L. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Grava o sonora em arquivo mp3. Jacareí, 16 nov. 2010. Grava o sonora em arquivo MP3.
- VOLPI, C. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Rio Grande da Serra, 10 dez. 2010. Grava o sonora em arquivo MP3.
- WEFFORT, F. C. *Os clássicos da Política* 2. 11. ed. São Paulo:  tica, 2006.

APÊNDICE A – Pesquisa complementar ao levantamento dos Consórcios Públicos no Estado de São Paulo realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2010)

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Cercanias	Areias, São José do Barreiro, Arapeí, Bananal, Itanhandu, Queluz, Itamonte, Passa Quatro, Bocaina de Minas, Alagoa, Barra Mansa, Itatiaia, Quatis e Resende	Desenvolvimento socioeconômico	Rua Alan Kardec, 50, Resende/RJ (24) 3381-8119	Sim	O nome é Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável. O Protocolo de Intenções está disponível em resende.rj.gov.br/arquivos_pdf/boletim
Consórcio Frente Intermunicipal Prefeitos Média Noroeste (Fipren)	Álvaro de Carvalho, Cafelândia, Getulina, Guaiçara, Guaimbé, Lins, Pirajuí, Pongaí, Promissão, Sabino e Uru	Desenvolvimento socioeconômico	R. Olavo Bilac, 640, Lins/SP (14) 3522-2508	Não	Criaram outro consórcio, o Ciden. Segundo Esdras, a Fipren era uma associação de prefeitos e não precisava de uma entidade jurídica como o consórcio público. Criaram o Ciden. E-mail: consorciociden@gmail.com Tel: (14)3543-9000
Consórcio Intermunicipal dos Bombeiros do Médio Tietê	Tietê, Cerquillo, Jumirim e Laranjal Paulista	Desenvolvimento socioeconômico	R. Francisco de Toledo, 1649 – Caixa D'Água - Tietê/SP (15) 3282-2270 (15) 3283-3232 (15) 9783-2448 - Edival	Não	Desconhecimento da lei
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (Condemat)	Suzano, Salesópolis, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos e Guarulhos	Desenvolvimento socioeconômico	Rua Portugal Freixo, 106 - Centro Suzano/SP (11) 4747-1018 amat@portalamat.org.br	Sim	A Associação de Municípios do Alto Tietê converteu-se em consórcio público.
Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap)	Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guararema, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacaré, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Mogi das Cruzes	Desenvolvimento socioeconômico	R. Dr. Campos Salles, 220 - Pindamonhangaba/SP (12) 3642-1304	Não	Sua personalidade jurídica continua como fundação, do mesmo modo com que iniciaram suas atividades.

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (Conisud I)	Embu, Embu – Guaçu, Itapecerica da Serra, Jujutiba, São Lourenço da Serra e Taboão da Serra	Desenvolvimento Socioeconômico	R. Major Manoel Francisco de Moraes, 286 - Itapecerica da Serra/SP (11) 4668-9224 (11)4666-8922 Neuza	Sim	
Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg)	Aguai, Águas da Prata, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santa Cruz das Palmeiras, Santo Antônio do Jardim, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e Vargem Grande.	Desenvolvimento socioeconômico e saúde	Av. Leonor de Barros Mendes, 626 – Centro - Divinópolis/SP (19) 3663-1620 (19) 3663-1620 conderg@conderg.org.br	Não	Criaram outro consórcio, em fase de aprovação nas Câmaras municipais – Ceam – Consórcio de Empreendedorismo da Alta Mogiana.
Consórcio Consoleste	Americana, Hortolândia, Itu, Santa Bárbara d'Oeste e Sumaré	Infraestrutura	Av. Olívio Francischini, 1333 Pq. São Miguel – Hortolândia/SP (19) 3809-9000(19) 3809-9000 sadm@hortolandia.sp.gov.br	Não	Falei com Daniela, na Secretaria de Administração e Convênios.
Consórcio Intermunicipal Central	Américo Brasiliense, Araraquara, Matão, Motuca e São Carlos	Infraestrutura	Rua São Luiz, 111, Centro - Motuca/SP (19) 3348-9300 (19) 3348-9300 obrasdesc@yahoo.com.br	Não	Conversei com o escritório de Contabilidade que cuida dos documentos do consórcios, por orientação de Ione – chefe de gabinete da Prefeitura de Motuca Tel: (16) 3382-1423 com Rodolfo. De acordo com o entrevistado, o estatuto mantém-se o mesmo desde a fundação do consórcio.
Consórcio Intermunicipal Cervo Barra Mansa (Cerban)	Irapuã e Marapoama	Infraestrutura	Av. Altino Arantes, 122 - Centro - Irapuã/SP (17) 3556-1532/1600 aarijcof@terra.com.br	Não	Não se adaptou. De acordo com Samuel Aparecido Pátrio, desconhece a Lei e o consórcio é pequeno, apenas entre dois municípios de 7 mil habitantes, para a utilização de duas máquinas.

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Intermunicipal Coninter	Alumínio, Araçariguama, Cabreúva, Mairinque, Pirapora do Bom Jesus e Vargem Grande Paulista	Infraestrutura	Travessa São Benedito, 9 – Centro – Araçariguama/SP (11) 4712-6222 depositosaoroque@yahoo.com.br	Não	Não se adaptou. Estão em fase de dissolução. Falei com Dr. Mateus. (11) 4136-4900
Consórcio Intermunicipal Conservan	Barrinha, Brodowski, Dumont, Jardinópolis, Pontal e Sertãozinho	Infraestrutura	Pça. Josefina Negri, 21 - Centro - Dumont/SP (16) 3953-2134 (16) 3944-1313 cialoliveira@3ax.com.br	Não	Falei com Luiz. Não soube explicar a respeito da lei. Verificou o estatuto, que constava como associação civil.
Consórcio Intermunicipal de Patrulha Agrícola (Cimpag)	Iacri, Inúbia Paulista, Osvaldo Cruz, Parapuã, Rinópolis e Salmourão	Infraestrutura	Alameda Gastão Vidigal 333, setor almoxarifado - Osvaldo Cruz /SP (18) 3528-1985 (18) 3528-5979	Não	De acordo com Sr. José Capelli, da Prefeitura de Rinópolis, esse consórcio, desenvolvido em 1985 através do Programa Melhor Caminho funciona do mesmo jeito que funcionava, como associação civil. Ao que tudo indica, não conhecem a lei.
Consórcio Intermunicipal Grandes Lagos	Guarani d'Oeste, Indaiaporã, Macedônia, Mira Estrela, Ouroeste e Pedranópolis	Infraestrutura	R. Brás Cubas 1315 - Centro - Ouroeste/SP (17) 3843-1337 prefeitura@ouroeste.sp.gov.br	Não	Falei com Amaro, no telefone (17) 3843-1337, da Prefeitura de Ouroeste, e disse que o consórcio, constituído em 2001, para a realização de um convenio com o Codasp, funciona até hoje como associação, e possui máquinas de patrimônio e emprestadas, tudo por meio de rateio.
Consórcio Intermunicipal Integração	Colina e Viradouro	Infraestrutura	Praça Manoel Joaquim – 349 - Viradouro/SP (17)3392-8800 gabinete@colina.sp.gov.br	Não	Falei com Luciano Garcia, nas secretaria de Obras. Em 2004, foi a última reformulação do consórcio, onde apenas os municípios de Colina e Viradouro permaneceram. E-mail: diradministracao@gmail.com
Consórcio Intermunicipal para Conservação e Manutenção de Máquinas Agrícolas Terra Nova	Echaporã, Lupércio, Marília, Ocaçu, Novo Oriente e Vera Cruz	Infraestrutura	Rua Deocleciano Aragão, 15 – Centro - NovoOriente/SP (18) 3629-1165/1505/1943 fl.vitorio@hotmail.com	Não	Realizam apenas a gestão do Pró-Estradas.

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Intermunicipal Pimipi	Iguape, Ilha Comprida, Itariri, Miracatu, Pedro de Toledo e Peruíbe	Infraestrutura	R. Nossa Sra. Do Monte Serrat, 133 Centro – Itariri/SP (13) 3418-7300	Não	Primeiramente, conversei com Engenheiro Roberto, responsável pela Secretaria de Obras do município de Pedro de Toledo. Recebemos a orientação de falar com o escritório de contabilidade ADC para obter informações a respeito da condição jurídica do consórcio. Segundo Nelson José Rizzi, o consórcio não adaptou, mas chegou a discutir a possibilidade. Como o consórcio está voltado para a manutenção e gestão do convênio pró-estradas, não houve interesse. A movimentação média de recursos oriundo da contribuição dos prefeitos é de 7.500,00.
Consórcio Intermunicipal Progresso Regional	Jaci, José Bonifácio, Mirassol, Monte Aprazível, Neves Paulista e Nipoã	Infraestrutura	Av. Rio Branco, 298 – Centro – Neves Paulista/SP (17) 3275-9500 prefeitura.gabinete@gmail.com	Não	Desconhecimento da lei.
Consórcio Intermunicipal Três Rios	Jacareí, Jambeiro e Salesópolis	Infraestrutura	Pça. dos Três Poderes, 73- Jacareí/SP (12) 3961-4747 cointri@globo.com www.consorcio tresrios.com.br	Em adaptação	Em processo de adaptação. O Protocolo foi assinado pelos três prefeitos em 16 de novembro de 2009, aprovados nas Câmaras municipais, mas falta Jacareí aprovar.
Consórcio Intermunicipal Futuro Melhor	Cabrália Paulista, Duartina, Gália, Fernão, Lucianópolis, Paulistânia e Ubirajara	Infraestrutura	R. Henrique Hortelã, 127 – Centro - Duartina/SP (14) 3282-1989 prefeitura@duartina.sp.gov.br	Não	Desconhecimento da lei.
Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário	Cajamar, Campo Limpo Paulista, Jundiáí, Louveira, Várzea Paulista e Vinhedo	Meio ambiente/resíduos sólidos	Av. da Liberdade, s/nº - Jundiáí/SP (11) 4589-8402 pmjgab@jundiain.sp.gov.br	Não	Segundo a responsável, o consórcio que é de 1986, já é auditado pelo Tribunal de Contas de São Paulo, mas que eles não solicitaram a adaptação, portanto mantiveram suas personalidades jurídicas. cias@terra.com.br (11) 4589-8403
Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Cipas)	Biritiba Mirim e Salesópolis	Meio ambiente/resíduos sólidos	Prefeitura de Salesópolis (11) 4692-1211 (11) 7287-7420 Ademir Castilho coord.	Não	Nem chegaram a discutir. Desde 2001 vêm buscando solucionar impedimentos ambientais via Cetesb por irregularidades na coleta e tratamento dos resíduos sólidos.

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição Final do Lixo (Cotralix)	Parapuã, Bastos, Iacri e Rinópolis	Meio ambiente/resíduos sólidos	R. Manoel Quito, 678 - Marília/SP (18) 3582-2086 pmlup@zaz.com.br		Falei com Cidinha, do escritório de contabilidade. Já realizou uma seleção pública de funcionários em 2006, mas ainda não adaptou sua figura jurídica.
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis (Cisa)	Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Glicério, Luiziânia e Penápolis	Saúde	R. Crisóstomo de Oliveira, 589 - Centro Penápolis/SP (18) 3654-2500 cisaude@terra.com.br	Em adaptação	Estão em processo de adaptação. Conversei com Edvaldo pelo telefone (18) 3654-2323. Já fizeram todo o trâmite documental. Só estão aguardando a aprovação nas Câmaras de Vereadores. Adotaram o novo modelo porque só prestam serviços públicos de saúde via SUS. Já eram auditados pelo Tribunal de Contas desde 1998, portanto já obedeciam as regras de direito público. fisa.coordenacao@terra.com.br
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Capivari (CIS Capivari)	Capivari, Elias Fausto, Mombuca e Rafard	Saúde	R. XV de Novembro, 639 - Capivari/SP (19) 3492-8200 secretsaude@capivari.sp.gov.br	Não	Não possuem nenhum instrumento formal de legalização do consórcio, nem como associação civil. Desde 1997, o consórcio existe através de um acordo entre os prefeitos de contratarem 4 profissionais especialistas na área da saúde (cardiologista, ortopedista, otorrinolaringologista e psicólogo) que servem aos outros municípios de maneira cooperada. Falei com Dr. Emerson, Secretário de Saúde. (19)3491-1341.
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Jales (Consirj)	Aparecida d'Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Palmeira Oeste, Paranapuã, Pontalinda, Santa Albertina, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, Urânia e Vitória Brasil	Saúde	Av. da Integração, 2551 - Jd. Trianon Jales/SP (17) 3632-7697 pmtf@melfinet.com.br	Em adaptação	Estão adequando a adaptação, mas já tomaram a decisão. Já eram fiscalizados pelo Tribunal de Contas e já obedeciam as regras públicas para limites e contratos via licitações. Alegam ter adaptado para formalizar convênios com recursos federais. (17) 3622-3030 Falei com Vinicius.

CONSÓRCIO	MUNICÍPIOS PARTICIPANTES	ATUAÇÃO/FINALIDADE	CONTATO	CONSÓRCIO PÚBLICO	MOTIVOS DA NÃO ADAPTAÇÃO
Consórcio Intermunicipal de Saúde de Conchas	Anhembi, Bofeti, Conchas, Pereira, Porangaba	Saúde		Não	Já está em processo de desativação desde 3 de dezembro de 2009, por insuficiência financeira. O consórcio, segundo Sr. Benedito, acumulou dívidas na ordem dos 500 mil reais. (14) 3845-1998.
Consórcio Intermunicipal de Saúde “08 de Abril”	Mogi-Guaçu, Mogi-Mirim, Itapira, Conchal, Leme e Estiva Gerbi	Saúde	Rua Inácio Franco Alves, 680 – Mogi-Guaçu/SP (19) 3861-0547	Sim	Falei com Ana, coordenadora do consórcio, que informou que o consórcio já se adaptou como consórcio público de direito privado. O consórcio já foi constituído por meio da lei, em março de 2007. Em 2009, já realizou uma seleção pública de 154 servidores. Tel:(19) 3891-4489 anafilomeno@ig.com.br consaude08deabril@bol.com.br
Consórcio Intermunicipal do Pólo Turístico do Circuito Aventuras do Aguapeí	Arco Íris, Iacri, Inúbia Paulista, Lucélia, Osvaldo Cruz, Parapuã, Piacatu, Rinópolis, Sagres, Salmourão e Tupã	Desenvolvimento socioeconômico e turismo	Pça. das Bandeiras, 600 – Salmourão/SP (18) 3583-1321 escolamun@ig.com.br	Não	Falei com Sr. José Capelli. Segundo o funcionário público do Setor de Convênios, vinculado à Secretaria de Administração, esse consórcio nem atua mais, mas permanece como associação civil.
Consórcio Público Intermunicipal “Viva o Broa”	Itirapina, Brotas e São Carlos	Desenvolvimento socioeconômico e turismo	Rua Episcopal, 1575 - Centro – São Carlos/SP (16) 3362-1000	Sim	
Consórcio Intermunicipal dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá		Meio ambiente e recursos hídricos	Av. São Jerônimo, 3100 - Bairro Morada do Sol – Cep: 13470-310 dalto.favero@agua.org.br (19) 3475-9400	Não	O consórcio possui em seu quadro associativo a participação da iniciativa privada, por isso não se enquadrará como consórcio público. Estão promovendo a criação de uma Agência Regional de Regulação dos Serviços de Saneamento, na figura de Consórcio Público.
Consads (03)		Desenvolvimento socioeconômico e alimentar		Não. Um deles está em fase de audiências públicas	Com característica singular, os Consads são arranjos que contam com a participação da sociedade civil em sua estrutura. Essa impossibilidade de incluir as instâncias da sociedade civil no quadro associativo.

Fonte: a autora, com base em pesquisa realizada entre o dia 10 de dezembro de 2010 a 20 de janeiro de 2011.

APÊNDICE B – Consulta de opinião

Pesquisa sobre consórcios públicos no Brasil realizada pelo Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo

1. Nome do consórcio:
Digite no campo abaixo a razão social ou o nome do consórcio ao qual você está vinculado, sem omitir ou abreviar palavras.
 - a) Razão Social:
 - b) Nome fantasia:
2. Sigla do consórcio:
3. CNPJ do consórcio:
4. Localização do consórcio:
5. Endereço do consórcio:
6. Telefone do consórcio:
7. E-mail da sede do consórcio:
8. Se o consórcio ao qual você está vinculado tiver uma página de internet, digite o endereço no campo abaixo:
9. Nome do representante legal do consórcio:
10. Cargo ou função do representante legal do consórcio ao qual você está vinculado:
11. Mês e ano do término do mandato do representante legal do consórcio:
12. Telefone do representante legal do consórcio:
13. E-mail do representante legal do consórcio:
14. Mês e ano da constituição do consórcio:
15. Tipo de consórcio:

O Decreto Federal 6.017/2005 considera como consórcio público a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei Federal 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa. Com base nessa

disposição legal, selecione uma das alternativas de resposta apresentadas a seguir para indicar o tipo de consórcio ao qual você está vinculado:

Consórcio público

Outro tipo de associação pública para fins de cooperação federativa

16. Prazo de duração do consórcio

Consórcios e outros tipos de associação para fins de cooperação federativa podem ser constituídos com prazo de duração determinado ou indeterminado. Selecione uma das alternativas de resposta apresentadas a seguir para indicar o prazo de duração do consórcio ao qual você está vinculado:

Determinado

Indeterminado

17. Personalidade jurídica do consórcio:

Consórcios e outros tipos de associação para fins de cooperação federativa podem ser constituídos como pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. Selecione uma das alternativas de resposta apresentadas a seguir para indicar a personalidade jurídica do consórcio ao qual você está vinculado:

Direito público

Direito privado

18. Mês e ano de aprovação do primeiro estatuto:

19. Mês e ano da última alteração dos estatutos do consórcio:

20. Perspectiva de transformação em consórcio público:

O Decreto Federal 6.017/2007 prevê que os consórcios constituídos antes da aprovação da Lei Federal 11.107/2005 podem se transformar em consórcios públicos de direito público ou de direito privado. Selecione uma das alternativas de resposta apresentadas a seguir para indicar a situação do consórcio ao qual você está vinculado:

Foi constituído como consórcio público

Já se transformou em consórcio público

Já decidiu se transformar em consórcio público

Ainda não decidiu se transformar em consórcio público

Ainda não decidiu se transformar em consórcio público

Decidiu não se transformar em consórcio público.

21. Classificação do consórcio segundo número de objetivos previstos em seus estatutos:

Alguns consórcios e outros tipos de associação para fins de cooperação federativa visam à realização de um único objetivo, ao passo que outros visam à realização de vários objetivos. Selecione uma das alternativas de resposta apresentadas a seguir para classificar o consórcio ao qual você está vinculado, segundo o número de objetivos previstos em seus estatutos:

- Um objetivo Um ou mais objetivos

22. Classificação do consórcio segundo a natureza dos objetivos previstos na Lei dos Consórcios Públicos:

O Decreto Federal 6.017/2007 relaciona uma série de objetivos de natureza distinta que podem ser alcançados por meio de consórcios públicos que vierem a ser constituídos na forma da Lei Federal 11.107/2005. A relação completa dos objetivos previstos no referido decreto é reproduzida a seguir. Solicitamos que você a leia com atenção. Em seguida, selecione nos quadros abaixo os objetivos previstos na Lei dos Consórcios Públicos que guardam correspondência com os que estão previstos nos estatutos do consórcio ao qual você está vinculado. Pode-se indicar mais de uma opção:

- Gestão associada de serviços públicos
- Prestação de serviços, execução de obras e/ou fornecimento de bens à administração pública direta ou indireta
- Compartilhamento ou uso comum de máquinas e equipamentos, de pessoal técnico e/ou de procedimentos de licitação e admissão de pessoal
- Produção de informações e/ou estudos técnicos
- Instituição e/ou funcionamento de escolas de governo ou estabelecimentos congêneres
- Promoção do uso racional dos recursos naturais e/ou proteção do meio ambiente
- Exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas
- Promoção do uso racional dos recursos naturais e/ou proteção do meio ambiente
- Gestão e/ou proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico
- Planejamento, gestão e/ou administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores públicos
- Fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e/ou agrário
- Ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico, local e/ou regional
- Ações e serviços de saúde
- Exercício de outras competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação

23. Composição do consórcio em 31/12/2009:

Alguns consórcios e outros tipos de associação para fins de cooperação federativa são constituídos exclusivamente por Municípios, ao passo que outros são formados por

Municípios e Estados. Selecione nos quadros abaixo os entes da Federação que compunham o consórcio ao qual você está vinculado em 31/12/2009:

Municípios Estados Distrito Federal União

24. Estados e municípios participantes do consórcio em 31/12/2009:

Estado	<input type="text" value="São Paulo"/>
Cidade	<input type="text" value="Adamantina"/>

25. Participação do consórcio em associação ou federação de consórcios em 31/12/2009:

Sim Não

26. Instância máxima do consórcio:

Assembléia Geral Outra

27. Participação de entidades da sociedade civil na instância máxima do consórcio:

Sim Não

28. Número de reuniões realizadas pela instância máxima do consórcio no exercício de 2009:

Nenhuma Uma Duas Três ou mais

29. Mês da última reunião realizada pela instância máxima do consórcio no exercício de 2009:

Mês: _____

30. Número de empregados do consórcio em 31 /12/2009:

- a) Total de empregados:
- b) Número de empregados contratado pelo consórcio:
- c) Número de empregados cedidos pelos entes consorciados:

31. Receitas apuradas pelo consórcio no exercício de 2009:

- a) Total de receitas:
- b) Receitas próprias:
- c) Receitas provenientes de transferências de municípios:
- d) Receitas provenientes de transferências da União:
- e) Receitas provenientes de outras fontes:

32. Despesas realizadas pelo consórcio no exercício de 2009:

- a) Total de despesas:
- b) Despesas com pessoal:
- c) Outras despesas de custeio:
- d) Investimentos:

33. Classificação das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio no exercício de 2009:

Atividades e projetos desenvolvidos por organizações públicas podem ser classificados de várias maneiras. Para indicar as principais atividades e projetos desenvolvidos pelo consórcio ao qual você está vinculado, no exercício de 2009, selecione uma ou mais alternativas apresentadas a seguir:

- () Gestão associada de serviços públicos
- () Prestação de serviços públicos
- () Contratação de pessoal para a prestação de serviços públicos
- () Aquisição de bens e insumos para a prestação de serviços públicos
- () Outra área ou função

34. Descrição das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio na área de gestão associada de serviços públicos no exercício de 2009:

35. Descrição das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio na área de prestação de serviços públicos no exercício de 2009:

36. Descrição das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio na área de contratação de pessoal para a prestação de serviços públicos no exercício de 2009:

37. Descrição das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio na área de aquisição de bens e insumos para a prestação de serviços públicos no exercício de 2009:

38. Descrição das principais atividades ou projetos desenvolvidos pelo consórcio em outras áreas ou funções no exercício de 2009:

39. Opinião sobre a atuação do consórcio ao qual está vinculado:

40. Opinião sobre a criação do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo:

ANEXO A – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

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

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

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

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

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

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

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41.

.....

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

....." (NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

.....

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

"Art. 24.

.....

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

....." (NR)

"Art. 112.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10.

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

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

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antônio Palocci Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

(Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 07.04.2005)

ANEXO B – Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005,

DECRETA:

CAPÍTULO I**DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES**

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para a execução da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

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

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e

c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

CAPÍTULO II

DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seção I

Dos Objetivos

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso v, da lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Seção II

Do Protocolo de Intenções

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei nº 9.790, de 1999;

XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e

e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto.

§ 2º Admitir-se-á, à exceção da assembleia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

§ 3º Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

§ 4º O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembléia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.

§ 5º Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo.

§ 6º É nula a cláusula do protocolo de intenções que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 7º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 8º A publicação do protocolo de intenções poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

Seção III

Da Contratação

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º A recusa ou demora na ratificação não poderá ser penalizada.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que deverá ser clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 3º Caso a lei mencionada no caput deste artigo preveja reservas, a admissão do ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela assembléia geral.

§ 4º O contrato de consórcio público, caso assim esteja previsto no protocolo de intenções, poderá ser celebrado por apenas uma parcela dos seus signatários, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.

§ 5º No caso previsto no § 4º deste artigo, a ratificação realizada após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções dependerá da homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da assembléia geral.

§ 6º Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.

§ 7º É dispensável a ratificação prevista no caput deste artigo para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.

Seção IV

Da Personalidade Jurídica

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2º Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

§ 3º Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções, os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

Seção V

Dos Estatutos

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1º Os estatutos serão aprovados pela assembléia geral.

§ 2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado.

§ 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

CAPÍTULO III

DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral.

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e

III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Parágrafo único. A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição.

Seção II

Do Regime Contábil e Financeiro

Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

Seção III

Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Seção IV

Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Seção V

Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção VI

Da Concessão, Permissão ou Autorização de Serviços Públicos ou de Uso de Bens Públicos

Art. 20. Os consórcios públicos somente poderão outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante:

- I - obediência à legislação de normas gerais em vigor; e
- II - autorização prevista no contrato de consórcio público.

§ 1º A autorização mencionada no inciso II do caput deverá indicar o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, inclusive metas de desempenho e os critérios para a fixação de tarifas ou de outros preços públicos.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção VII

Dos Servidores

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

CAPÍTULO IV

DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Seção I

Disposição Geral

Art. 24. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

Seção II

Do Recesso

Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

§ 3º A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio.

Seção III

Da Exclusão

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 27. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para

constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembléia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

CAPÍTULO V

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

CAPÍTULO VI

DO CONTRATO DE PROGRAMA

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei nº 8.429, de 1992.

§ 3º Excluem-se do previsto neste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 31. Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 1º Para fins do caput, a autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista deverá integrar a administração indireta de ente da Federação que, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, autorizou a gestão associada de serviço público.

§ 2º O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 3º É lícito ao contratante, em caso de contrato de programa celebrado com sociedade de economia mista ou com empresa pública, receber participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto na conformidade do previsto no § 2º deste artigo.

§ 4º O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

Seção II

Da Dispensa de Licitação

Art. 32. O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

Seção III

Das Cláusulas Necessárias

Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;

II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;

III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;

IV - o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;

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

VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

VIII - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;

IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;

X - os casos de extinção;

XI - os bens reversíveis;

XII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

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

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

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

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 1º No caso de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá conter também cláusulas que prevejam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao prestador dos serviços ou ao consórcio público; e

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 2º O não pagamento da indenização prevista no inciso XII do caput, inclusive quando houver controvérsia de seu valor, não impede o titular de retomar os serviços ou adotar outras medidas para garantir a continuidade da prestação adequada do serviço público.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

Seção IV

Da Vigência e da Extinção

Art. 34. O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Art. 35. A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

CAPÍTULO VII

DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

- a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;
- b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

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

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Guido Mantega

José Agenor Álvares da Silva

Paulo Bernardo Silva

Marcio Fortes de Almeida

Dilma Rousseff

Tarso Genro

Nome do consórcio	Atuação/ Finalidade	Estado	Número de mun.	Municípios Participantes	End.	Telefone	Fax	E-mail	Site inst.	Consórcio Público	Presidente
Consórcio Intermunicipal Vale Histórico	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	6	Bananal, Arapeí, São José do Barreiro, Areias, Queluz e Silveiras	Rua Prudente de Moraes, 158 – Queluz/SP	(12) 3147-1751		valehistorico@terra.com.br	www.turismovalehistorico.com.br	não	José Celso Bueno - Prefeito de Queluz
Consórcio Cercanias	Desenvolvimento socioeconômico	SP, MG e RJ	14	Areias, São José do Barreiro, Arapeí, Bananal, Queluz, Itamonte, Itanhandu, Passa Quatro, Bocaina de Minas, Alagoa, Barra Mansa, Itatiaia, Quatis e Resende	Rua Alan Kardec, 50 - Resende/RJ	(24) 3381-8119				sem informação	José Rechuan Junior - Prefeito de Resende
Consórcio Frente Intermunicipal Prefeitos Média Noroeste (FIPREN)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	11	Ávaro de Carvalho, Cafelândia, Getulina, Guaçara, Guaimbé, Lins, Pirajuí, Pongai, Promissão, Sabino e Uru	R. Olavo Bilac, 640 - Lins/SP	(14) 3522-2508	(14) 3523-4466	gabpref@lins.sp.gov.br		sem informação	Waldemar Sandóli Casadei - Prefeito de Lins
Consórcio Intermunicipal dos Bombeiros do Médio Tietê	Desenvolvimento socioeconômico	SP	4	Tietê, Cerquillo, Jumirim e Laranjal Paulista	R. Francisco de Toledo, 1649 - Caixa D'Água - Tietê/SP	(15) 3282-2270	(15) 3285-8755	15gb2sgb1bb@polmil.sp.gov.br	www.tiete.sp.gov.com.br	sem informação	José Carlos Melaré - Prefeito de Tietê
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	5	Suzano, Salesópolis, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos e Guarulhos	Rua Portugal Freixo, 106 - Centro - Suzano/SP	(11) 4747-1018		amat@portalamat.org.br	http://www.portalamat.org.br	sem informação	Abel Larini - Prefeito de Arujá
Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudeste (CONDERSUL)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	16	Apiáí, Barra do Chapéu, Bom Sucesso do Itararé, Itariri, Itapeva, Buri, Capão Bonito, Campina do Monte Alegre, Ribeirão Grande, Ribeirão Branco, Itaoca, Guarapira, Riversul, Taquarivaí, Nova	Av. Angelino Faceti 55 – Itapeva/SP	(15) 3521-3365	(15) 3522-3100	condersul@condersul.org	http://www.condersul.org/	não	Luiz Cavani - Prefeito de Itapeva

Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	44	Aparecida, Arapel, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guararema, Guaretinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambéiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Mogi das	R. Dr. Campos Salles, 220 - Pindamonhangaba/SP	(12) 3642-1304	(12) 3648-2225	codivap@bighost.com.br	http://www.codivap.org.br/	sim	Otacílio Rodrigues da Silva – Prefeito de Piquete
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal Vale do Ribeira (CODIVAR)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	23	Apiáí, Barra do Turvo, Barra do Chapeú, Cananéia, Cajati, Eldorado, Itariri, Iguape, Iporanga, Ilha Comprida, Itioca, Itapirapuã Paulista, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Pedro de Toledo, Pariquera - Açu, Registro, Ribeira, Sete Barras, Tapiraí e São Lourenço da Serra	R. dos Expedicionários, 140 - Pariquera-Açu/SP	(13) 3418-7300	(13) 3418-7300	prefeitura@itariri.sp.gov.br	www.itariri.sp.gov.br	sim	Dinamérico Gonçalves Deroni – Prefeitode de Itariri
Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (COMAM)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	28	Altinópolis, Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Brodoski, Cravinhos, Franca, Guafra, Ituverava, Igarapava, Itirapuã, Jardimópolis, Jequiara, Miquelópolis, Morro Agudo.	Av. Francisco Antonio Mafrá n 1004, Centro - Santo Antônio da Alegria/SP	(16) 3724-0699		comam@netsite.com.br		sim	Mário Takayoshi Matsubara – Prefeito de Ituverava
Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	Desenvolvimento socioeconômico	SP	7	Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.	Av. Ramiro Colleoni, 5, Centro - Santo André/SP	(11) 4435-3555	(11) 4435-3555	conabc@terra.com.br	www.consorcioabc.org.br/	sim	Profº Clovis Volpi – Prefeito Ribeirão Pires
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	21	Assis, Borá, Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Cruzália, Echaporá, Florínea, Ibirarema, Iepê, Lutécia, Maracá, Nantes, Oscar Bressane, Palmital, Estância Turística de Paraguaçu Paulista, Platina, Quatá, Rancheira e	Via Chico Mendes, 65 - Parque de Exposições - Assis/SP	(18) 3323-2368	(18) 3324-2994	civap@femagnet.com.br	http://www.civap.com.br/	sim	Reinaldo Custodio da Silva – Prefeito de Palmital
Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Extremo Noroeste Paulista (CIDENP)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	5	Aspásia, Dolcinópolis, Mesópolis, Paranapuã Populina e Turmalina.	Av. Pedro Lanzoni, 2383, Centro - Paranapuã/SP	(17) 3648-1211	(17) 3648-9020	gabinete@itecnet.com.br		sim	Antonio Meilhado Neto - Prefeito de Paranapuã
Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Piscicultura da Região de Santa Fé do Sul	Desenvolvimento socioeconômico	SP	6	Santa Fé do Sul, Santa Clara do Oeste, Santa Rita do Oeste, Três Fronteiras, Rubinéia e Nova Canaã Paulista	Av. Cons. Antônio Prado, 1616 - Santa Fé do Sul/SP	(17) 3631-9500				sim	Moisés José Teixeira - Presidente da Cooperativa de Piscicultores de Santa Fé do Sul
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD I)	Desenvolvimento socioeconômico	SP	6	Embu, Embu – Guaçu, Itapeperica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Taboão da Serra	R. Major Manoel Francisco de Moraes, 286 - Itapeperica da Serra/SP	(11) 4668-9224	(11) 4666-8417	marfadedetania@gmail.com		sem informação	Jorge Costa –Prefeito de Itapeperica da Serra
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri	Desenvolvimento socioeconômico e saneamento ambiental	SP	5	Caieiras, Cajamar, Franco da Rocha, Francisco Morato e Mairiporã	Av. Liberdade, 250 - Centro - Franco da Rocha/SP	(11) 4444-6955	(11) 4444-6955	cinbaju.2009@yahoo.com.br		sim	Antonio Aiacyda - Prefeito de Mairiporã

Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (CONDERG)	Desenvolvimento socioeconômico e Saúde	SP	16	Aguai, Águas da Prata, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santa Cruz das Palmeiras, Santo Antônio do Jardim, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e	Av. Leonor de Barros Mendes, 626 - Centro - Divinolândia/SP	(19) 3663-1620	(19) 3663-1620	conderg@conderg.org.br	http://www.conderg.org.br	sim	Emílio Bizon Neto - Prefeito de São Sebastião da Gramma
Consórcio Intermunicipal de Saúde entre Águas e Serras e Águas- Conisesa	Desenvolvimento socioeconômico e Saúde	SP	4	Jarinu, Joanópolis, Tuiuti e Vargem	R. Zeferino de Lima, 587 - Centro - Tuiuti/SP	(11) 4015-6216/6212	(11) 4015-6216			sim	Paulo Henrique Alves de Alvarenga- Prefeito de Tuiuti
CONSAD Noroeste Paulista - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	Desenvolvimento socioeconômico e Segurança Alimentar	SP	23	Dolcinópolis, Estrela d'Oeste, Fernandópolis, General Salgado, Guarani do Oeste, Indaiaporá, Jales, Macedônia, Magda, Mesópolis, Meridiano, Miraestrela, Ouroeste, Parapuã, Parisi, Pedranópolis, Pontalinda, Populina, São João das duas Pontes, São João de Iracema,	Rua João Neves Pontes, 1000 – Centro - Guarani do Oeste/SP	(17) 3834-1216	(17) 3834-1179	marccocaboclo@ig.com.br		não	Marco Antonio do Carmo Caboclo - Prefeito de Guarani do Oeste
CONSAD Sudoeste Paulista - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	Desenvolvimento socioeconômico e Segurança Alimentar	SP	15	Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Capão Bonito, Coronel Macedo, Guapirara, Itaberá, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Nova Campina, Ribeirão Grande, Riversul, Taquarituba e	Av. Cel. João Quintino, 513 - Taquarituba/SP	(14) 9735-9042	(14) 3762-2909	consadsp@taquarinet.com.br	www.fomezero.gov.br	não	Eros José Alonso
CONSAD Vale do Ribeira - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	Desenvolvimento socioeconômico e Segurança Alimentar	SP	25	Apiáí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itioca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacurupinga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Parquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruibe, Registro,	Rua Tristão Lobo, 416 - Cananéia/SP	(13) 3851-1477	(13) 3851-2035	gabpref@yahoo.com.br		não	Carneiro Filho – Prefeito de Cananéia
Consórcio Intermunicipal de Informática (CIN)	Informática	SP	13	Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Birigüi, Braúna, Clementina, Gabriel Monteiro, Glicério, Luizlândia, Penápolis, Piacatu, Promissão e Santópolis	R. Dr. Ramalho Franco, 340 - Centro - Penápolis/SP	(18) 3652-3239	(18) 3652-3239/7146			não	Ibson Peres Thomé - Prefeito de Alto Alegre
Consórcio Consoleste	Infraestrutura	SP	6	Americana, Hortolândia, Itu, Santa Bárbara d'Oeste e Sumaré	Av. Olívio Francischini, 1333 – Pq. São Miguel – Hortolândia/SP	(19) 3809-9000	(19) 3809-9000	sadm@hortolandia.sp.gov.br		sem informação	Erich Hetzl Júnior - Prefeito de Americana
Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (CONDERG)	Infraestrutura	SP	10	Aguai, Águas da Prata, Espírito Santo do Pinhal, São João da Boa Vista, Tambaú, Vargem Grande do Sul, Itupi, Divinolândia e São Sebastião da Gramma	Av. Leonor Mendes de Barros, 626 Centro – Divinolândia/SP	(19) 3663-1620 r. 207	(19) 3663-1620	conderg@conderg.org.br	http://www.conderg.org.br	sem informação	Emílio Bizon Neto - Prefeito de São Sebastião da Gramma
Consórcio Intermunicipal Central	Infraestrutura	SP	5	Américo Brasiliense, Araraquara, Matão, Motuca e São Carlos	Rua São Luiz, 111, Centro - Motuca/SP	(19) 3348-9300	(19) 3348-9300	obrasdesc@yahoo.com.br		sem informação	João Ricardo Fascineli - Prefeito de Motuca
Consórcio Intermunicipal Cervo Barra Mansa (CERBANA)	Infraestrutura	SP	2	Irapuã e Marapoama	Av. Altino Arantes, 122 - Centro - Irapuã/SP	(17) 3556-1532/1600		aaarjcof@terra.com.br		sem informação	Padre Osvaldo Alfredo Pinto - Prefeito de Irapuã
Consórcio Intermunicipal Comuvi	Infraestrutura	SP	6	Cravinhos, Guataporá, Luiz Antonio, Santa Rosa do Viterbo, São Simão e Serra Azul	R. Tiradentes, 253 Centro – Cravinhos/SP	(16) 3951-9900		contabilidade@cravinhos.sp.gov.br		sem informação	Marcelo Aparecido dos Santos - Prefeito de São Simão

Consórcio Intermunicipal Coninter	Infraestrutura	SP	6	Alumínio, Araçariguama, Cabreúva, Mairinque, Pirapora do Bom Jesus e Vargem Grande Paulista	Travessa São Benedito, 9 - Centro - Araçariguama/SP	(11) 4712-6222		depositosaoroque@yahoo.com.br		sem informação	Carlos Aymar – Prefeito de Araçariguama
Consórcio Intermunicipal Conservan	Infraestrutura	SP	6	Barrinha, Brodowski, Dumont, Jardinópolis, Pontal e Sertãozinho	Pça. Josefina Negri, 21 - Centro - Dumont/SP	(16) 3953-2134	(16) 3944-1313	ciaoliveira@3ax.com.br		sem informação	Nerio Garcia da Costa - Prefeito de Sertãozinho
Consórcio Intermunicipal de Patrulha Agrícola (CIMPAG)	Infraestrutura	SP	6	Iacri, Inúbia Paulista, Osvaldo Cruz, Parapuã, Rinópolis e Salmourão	Alameda Gastão Vidigal 333, setor almoxarifado - Osvaldo Cruz /SP	(18) 3528-1985	(18) 3528-5979			sem informação	Carlos Alberto Freire - Prefeito de Iacri
Consórcio Intermunicipal Grandes Lagos	Infraestrutura	SP	6	Guarani d'Oeste, Indiaporã, Macedônia, Mira Estrela, Ouroeste e Pedranópolis	R. Brás Cubas 1315 - Centro - Ouroeste/SP	(17) 3843-1337		prefeitura@ouroeste.sp.gov.br		sem informação	Nelson Pinhel – Prefeito de Ouroeste
Consórcio Intermunicipal Integração	Infraestrutura	SP	2	Colina e Viradouro	Praça Manoel Joaquim – 349 - Viradouro/SP	(17) 3392-8800		gabinete@colina.sp.gov.br		sem informação	Paulo Camilo Guiseline - Prefeito de Viradouro
Consórcio Intermunicipal para Conservação e Manutenção de Máquinas Agrícolas Terra Nova	Infraestrutura	SP	6	Echaporã, Lupércio, Marília, Ocaçu, Novo Oriente e Vera Cruz	Rua Deocleciano Aragão, 15 – Centro - Novo Oriente/SP	(18) 3629-1165/1505/ 1943	(18) 3629-1505	fl.vitorio@hotmail.com		sem informação	Rodrigo Coelho Sampaio - Prefeito de Novo Oriente
Consórcio Intermunicipal Pimipi	Infraestrutura	SP	6	Iguape, Ilha Comprida, Itariri, Miracatu, Pedro de Toledo e Peruibe	R. Nossa Sra. do Monte Serrat, 133 Centro – Itariri/SP	(13) 3418-7300				sem informação	Dinamérico Gonçalves Peroni – Prefeito de Itariri
Consórcio Intermunicipal Progresso Regional	Infraestrutura	SP	6	Jaci, José Bonifácio, Mirassol, Monte Aprazível, Neves Paulista e Nipoã	Av. Rio Branco, 298 –Centro - Neves Paulista/SP	(17) 3275-9500		prefeitura.gabinete@gmail.com		sem informação	Octavio Martins – Prefeito de Neves Paulista
Consórcio Intermunicipal Três Rios	Infraestrutura	SP	3	Jacareí, Jambuí e Salesópolis	Pça. dos Três Poderes, 73- Jacareí/SP	(12) 3961-4747		cointr@globo.com	www.consorciotresrios.com.br	sem informação	Carlos Alberto de Souza - Prefeito de Jambuí
Consórcio Intermunicipal Japhec	Infraestrutura	SP	6	Arthur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Jaguariúna e Pedreira	R. Bahia, s/n – Jardim São João – Jaguariúna/SP	(19) 3456-9200 r. 9225	(19) 3456-5330	claudioconzeza@bol.com.br		não	Amilton Bernardes Junior - Prefeito de Pedreira

Consórcio Intermunicipal Liberdade	Infraestrutura	SP	6	Catiguá, Elisiário, Ibirá, Novais, Tabapuá e Uchoa	R. Dr. Álvaro de Oliveira Soares, 1657 – Tabapuá/SP	(17) 3562-9022		pmt.contabil@tabapuanet.com.br		não	Valdecir Ferreira de Souza - Prefeito de Elisiário
Consórcio Intermunicipal Noroeste	Infraestrutura	SP	7	Andradina, Bento de Abreu, Ilha Solteira, Lavinia, Rubiácea, Pereira Barreto e Valparaíso	R. Andrade e Silva, 82 – Centro – Lavinia/SP	(18) 3698-9000	(18) 3698-9000	jane_moriyama@yahoo.com.br		não	Wilson de Novaes - Prefeito de Rubiácea
Consórcio Intermunicipal Região Sudeste	Infraestrutura	SP	6	Ibiúna, Piedade, São Roque, Sorocaba, Tapiraí e Votorantim	Pça. Raul Gomes de Abreu, 200 Centro – Piedade/SP	(15) 3244-8400	(15) 3244-8400	ceriso@uol.com.br		não	Geremias Ribeiro Pinto - Prefeito de Piedade
Consórcio Intermunicipal CALGAB	Infraestrutura	SP	2	Avanhandava e Glicério	Rua Prefeito Fuad-Eid, 320- Glicério/SP	(18) 3647-9900		pmglicerio@ig.com.br		sim	Loadir Verginasi – assessor municipal de planejamento
Consórcio Intermunicipal AABISPP	Infraestrutura	SP	7	Anhembi, Areiópolis, Botucatu, Itatinga, Pardinho, Pratânia e São Manuel	R. Capitão João Batista s/n - Pratânia/SP	(14) 3844-8200	(14) 3844-8201	araci@oliveriamatias.com.br		sim	João Cury Neto - Prefeito de Botucatu
Consórcio Intermunicipal Agroestrada	Infraestrutura	SP	6	Bilac, Braúna, Clementina, Gabriel Monteiro, Piacatu e Santópolis do Aguapeí	R. Alexandre Fleming, 633 - Piacatu/SP	(18) 3659-9232		pmsecretaria@netbil.com.br		sim	Nelson Cazula – Prefeito de Clementina
Consórcio Intermunicipal Campru	Infraestrutura	SP	6	Castilho, Guaraçai, Itapura, Murutinga do Sul, Mirandópolis e Nova Independência	R. Orlando Molina, 267-Centro - Murutinga do Sul/SP	(18) 3705-9290		ademar@guaracai.sp.gov.br		sim	Gilson Pimental-Prefeito de Murutinga do Sul
Consórcio Intermunicipal Cemmil - Pró-Estrada	Infraestrutura	SP	6	Conchal, Estiva Gerbi, Itapura, Leme, Mogi Guaçu e Mogi Mirim	Av. Adélia Caleffi Gerbi, 190, Centro - Estiva Gerbi/SP	(19) 3868-8380/1111	(19) 3841-8181	consorciocemmil@bol.com.br		sim	Paulo Eduardo de Barros - Prefeito de Mogi Guaçu
Consórcio Intermunicipal Cidades Amigas	Infraestrutura	SP	6	Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lagoinha e São Luiz do Paraitinga	Pça. Cônego Siqueira, 27 – Centro - Cunha/SP	(12) 3111-5000	(12) 3111-5000	pmccunha@terra.com.br		sim	
Consórcio Intermunicipal Convip	Infraestrutura	SP	6	Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Pariqueira-Açú e Sete Barras	R. Dr Carlos Botelho, 959 - Centro - Pariqueira-Açú/SP	(13) 3871-1344	(13) 3871-1344	rearsaz@uol.com.br		sim	Zildo Vasque - Prefeito de Pariqueira-Açú
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD)	Infraestrutura	SP	6	Embu, Embu-Guaçu, Itapeperica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Taboão da Serra	R. Major Manoel Francisco de Moraes, 286 - Itapeperica da Serra/SP	(11) 4668-9224		martadebetania@gmail.com		sim	Jorge Costa – Prefeito de Itapeperica da Serra
Consórcio Intermunicipal da Solidariedade	Infraestrutura	SP	5	Cordeirópolis, Iracemópolis, Limeira, Rio Claro e Santa Gertrudes	R. Antonio Joaquim Fagundes, 237 - Iracemópolis/ SP	(19) 3456-9200	(19) 3456-9200	consorcio@iracemopolis.sp.gov.br		sim	João Carlos Vitte - Prefeito de Santa Gertrudes
Consórcio Intermunicipal de Máquinas Agrícolas (União dos Municípios da Média Sorocabana)	Infraestrutura	SP	12	Bernardino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaçu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo e Timburi	Av. Tiradentes, 360, s.14 – Santa Cruz do Rio Pardo/SP	(14) 3373-2288		ummes@tdkom.com.br		sim	Roberto Carlos Di Bastiani - Prefeito de São Pedro do Turvo

Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Rio Grande (Comurg)	Infraestrutura	SP	4	Icém, Nova Granada, Paulo de Faria e Guaraci	R. Prefeito João Ribeiro da Silveira 447 – Icém/SP	(17) 3282-9111	(17) 3282-9111	gabineteneg@granadanet.com.br	sim	Aparecido Donizetti - Prefeito de Nova Granada
Consórcio Intermunicipal dos Vizinhos da Castelo	Infraestrutura	SP	6	Boituva, Cerquilha, Iperó, Jumarim, Porto Feliz e Tietê	R. Manoel Novaes, 829 - Centro – Jumarim/SP	(15) 3286-8077		contabilidadepmj@fazinternet.com.br	sim	Claudio Massei – Prefeito de Porto Feliz
Consórcio Intermunicipal Dribbi	Infraestrutura	SP	4	Boa Esperança do Sul, Brotas, Ibaté e Dourado	R. Domingos, 50 – Ibaté/SP	(16) 3343-1253		prefeitura@ibate.sp.gov.br	sim	Edgard Camargo Rodrigues
Consórcio Intermunicipal entre Rios Turvo e Preto	Infraestrutura	SP	6	Icém, Ipiúá, Mirassolândia, Nova Granada, Palestina e Tanabi	Praça São Benedito, 417 - Nova Granada/SP	(17) 3262-5200	(17) 3262-5200	gabineteptm@palestinanet.com.br	sim	Padre Aparecido Donizetti Martele - Prefeito de Nova Granada
Consórcio Intermunicipal Grupo Superação - Pró-Estrada	Infraestrutura	SP	6	Altair, Guaraci, Monte Azul Paulista, Olímpia, Pirangi e Severinia	R. Nove de Julho, 1054 – Olímpia/SP	(17) 3279-3291	(17) 3279-3291	engenhariapmo@terra.com.br	sim	Eugenio José Zuliane - Prefeito de Olímpia
Consórcio Intermunicipal Infraestrutura Compartido	Infraestrutura	SP	5	Altinópolis, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Santa Cruz da Esperança e Santo Antônio da Alegria	Av. Francisco Antonio Mafra, 1004 – Centro – Santo Antônio da Alegria/SP	(16) 3665-0500	(16) 3665-0500 r.227	gabinete.pmsaa@com4.com	sim	João Ruggeri Ré - Prefeito de Cajuru
Consórcio Intermunicipal Ipê	Infraestrutura	SP	7	Angatuba, Buri, Campina do Monte Alegre, Guareí, Paranapanema e Quadra	R. Capitão Pinto de Melo, 485, Centro - Paranapanema/SP	(14) 3713-9200	(14) 3713-9200	reginapma@ig.com.br	sim	Johannes Cornelis Van Melis - Prefeito de Paranapanema
Consórcio Intermunicipal Mantiqueira	Infraestrutura	SP	5	Joanópolis, Morungaba, Pedra Bela, Tuiuti, Pinhalzinho e Vargem	R. Francisco Wolhers, 170 – Centro - Joanópolis/SP	(11) 4539-7733		waldecir@joanopolis.sp.gov.br	sim	João Carlos da Silva Torres - Prefeito de Joanópolis
Consórcio Intermunicipal Melhor Estrada	Infraestrutura	SP	7	Dracena, Flórida Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Ouro Verde, Pacaembu e Tupi Paulista	Av. Alcides Chacun Couto s/n - Dracena/SP	(18) 3822-4065 r. 8176	(18) 3822-4065-1211	pmdfazenda@dracena.sp.gov.br	sim	Osmar Pinato - Prefeito de Junqueirópolis
Consórcio Intermunicipal Pappint	Infraestrutura	SP	3	Anhumas, Pirapozinho e Taciba.	R. Domingos Ferreira de Medeiros, 496 - Anhumas/SP	(18) 3286-1140	(18) 3286-1140	contabil.pms@licenet.com.br	sim	Edmo Donizetti Ricci - Prefeito de Anhumas
Consórcio Intermunicipal para Manutenção e Conservação de Vias Públicas Municipais (CICMVP)	Infraestrutura	SP	6	Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Janinú, Mairiporã, Nazaré Paulista e Piracaia	Av da Saudade, 252 Centro-Atibaia/SP	(11) 4414-2000	(11) 4424-7500	proestrada@atibaia.sp.gov.br	sim	José Bernardo Denig - Prefeito de Atibaia
Consórcio Intermunicipal Pisafarts	Infraestrutura	SP	6	Fartura, Itai, Piraju, Taguai, Tejuapá e Sarutaíá	Pça. Deoclessiano Ribeiro 444, Centro-Fartura /SP	(14) 3386-1265			sim	Maurício Pinterich – Ex-prefeito de Piraju

Consórcio Intermunicipal Pró-Estrada 2	Infraestrutura	SP	6	Birigüi, Cafelândia, Guaiçara, Lins, Penápolis e Promissão	Av. Jacob Zucchi, 200 - Cafelândia/SP	(14) 3556-8000	(14) 3556-8000	apparecidasilva@yahoo.com.br		sim	Orivaldo Gazoto – Prefeito de Cafelândia
Consórcio Intermunicipal Pró-Estrada do Pontal do Paranapanema	Infraestrutura	SP	3	Presidente Venceslau, Santo Anastácio e Teodoro Sampaio	Travessa Tenente Oswaldo Barbosa, 180 - Presidente Venceslau/ SP	(18) 3263-9422	(18) 3263-9426	secretaria@santoanastacio.sp.gov.br		sim	Roberto Volpe - Prefeito de Santo Anastácio
Consórcio Intermunicipal Pró-Estrada o Futuro é Agora	Infraestrutura	SP	4	Guará, Igarapava, Miguelópolis, Ituverava	R. João José de Paula, 776 - Centro - Ituverava/SP	(16) 3830-7000	(16) 3839-7977	carlosantonio@netsite.com.br		sim	Vergílio Barbosa Ferreira - Prefeito de Miguelópolis
Consórcio Intermunicipal Renovando Estradas	Infraestrutura	SP	7	Avai, Balbinos, Pirajuí, Piratininga, Pongai Reginópolis e Uru.	R. Abrahão Ramos, 327 – Centro – Reginópolis/SP	(14) 3589-9200	(14) 3589-1215	pmreginopolisat@uol.com.br		sim	Gerson França - Prefeito de Avai
Consórcio Intermunicipal Rondon/Castelo	Infraestrutura	SP	6	Bofete, Cesário Lange, Conchas, Laranjal Paulista, Pereiras e Porangaba	R. Dr. Luiz Vergueiro, 151- Pereiras/SP	(14) 3888-1569		escpereiras@yahoo.com.br		sim	Roberto Luis Silveira - Prefeito de Pereiras
Consórcio Intermunicipal Rumo Certo	Infraestrutura	SP	3	Getulina, Queiroz e Quintana	Pça. Bernardino de Campos, 184 - Getulina/SP	(14) 3552-9222		pmgetu@terra.com.br		sim	Walter Rodrigo da Silva - Prefeito de Queiroz
Consórcio Intermunicipal São José dos Dourados	Infraestrutura	SP	2	Fernandópolis e Votuporanga	R. Pará, 3227- Centro- Votuporanga/SP	(17) 3405-9713		deusdetevechiato@gmail.com		sim	Luiz Vilar de Siqueira - Prefeito de Fernandópolis
Consórcio Intermunicipal Serra Mantiqueira	Infraestrutura	SP	5	Campos do Jordão, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, Tremembé e Monteiro Lobato	R. Sargento José Lourenço, 190 - Centro - São Bento do Sapucaí/SP	(12) 3971-6110		gp.pmsbsapucaí@uol.com.br		sim	Jose Augusto Guarnieri Pereira - Prefeito de Santo Antonio do Pinhal
Consórcio Intermunicipal Serras e Águas	Infraestrutura	SP	6	Capivari, Charqueada, Piracicaba, Rio das Pedras, São Pedro e Saltinho	R. Valentim Amaral, 748 – São Pedro/SP	(19) 3481-6184 e 3483-1500		jrpedrole@terra.com.br		sim	Romeu Antonio Verde - Prefeito de Charqueada
Consórcio Intermunicipal Tibitã	Infraestrutura	SP	6	Borborema, Ibitinga, Itápolis, Novo Horizonte, Tabatinga e Taquaritinga	R. Miguel Landim, 333 Centro - Ibitinga/SP	(16) 3352-7000 r. 7209	(16) 3352-7000	planejamento@ibitinga.sp.gov.br		sim	Jorge Feres Junior - Prefeito de Borborema
Consórcio Intermunicipal Turvo Tietê	Infraestrutura	SP	6	Bady Bassit, Cedral, Guapiaçu, Nova Aliança, Onda Verde e Potirendaba	R. XV de Novembro, 42, Centro - Guapiaçu/SP	(17) 3267-9700	(17) 3267-9700			sim	Maria Ivanete Hernandes Vitorasso - Prefeita de Guapiaçu
Consórcio Intermunicipal União e Progresso	Infraestrutura	SP	6	Barão de Antonina, Coronel Macedo, Itaberá, Itaporanga, Riversul e Taquarituba	R. São Benedito, 366 - Taquarituba/SP	(14) 3762-9666		brpmtaquarituba@terra.com.br		sim	Miderson Zanello Mileo - Prefeito de Taquarituba
Consórcio Intermunicipal União Regional	Infraestrutura	SP	5	Dois Córregos, Mineiros do Tietê, Barra Bonita, Jaú e Bocaina	Pça. Francisco Simões, s/nº, Centro - Dois Córregos /SP	(14) 3652-4005/ 9524	(14) 3652-4005	assoriani@uol.com.br		sim	João Sanches- Prefeito de Mineiros do Tietê

Consórcio Intermunicipal União Sudoeste	Infraestrutura	SP	6	Alambari, Capela do Alto, Itapetininga, Pilar do Sul, São Miguel Arcanjo e Sarapuí	Pça. Três Poderes, 1000 Jd. Marabá – Itapetininga/SP	(15) 3376-9601	(15) 3376-9618	sgabinete@itapetininga.sp.gov.br		sim	Marcelo Soares da Silva - Prefeito de Capela do Alto
Consórcio Intermunicipal Futuro Melhor	Infraestrutura	SP	7	Cabrália Paulista, Duartina, Gália, Fernão, Lucianópolis, Paulistânia e Ubirajara	R. Henrique Hortelã, 127 – Centro - Duartina/SP	(14) 3282-1989		prefeitura@duartina.sp.gov.br		sem informação	Aderaldo Pereira de Souza Jr. - Prefeito de Duartina
Consórcio de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo (CEDEPAR)	Meio Ambiente	SP	3	Botucatu, Itatinga e Pardinho	R. Sag. José Egidio do Amaral, 235 – Pardinho/SP	(14) 3886-9200	(14) 3886-1373	pref.pardinho@iuesta.net		sim	João Cury Neto – Prefeito de Botucatu
Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	Meio Ambiente/Recursos Hídricos	SP	43	Americana, Amparo, Analândia, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Camanducaia, Campinas, Capivari, Cordeirópolis, Corumbatal, Cosmópolis, Extrema, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Ipeúma, Iracemópolis, Itatiba, Itupeva, Jaguariúna, Limeira, Jarinu, Louveira, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Piracaia, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, São Pedro, Santa Bárbara, Santa Gertrudes, Santo Antonio da Posse, Sumaré, Vargem, Valinhos e Vinhedo	Av. São Jerônimo, 3100 - Americana/SP	(19) 3406-4043		agua@agua.org.br	http://www.agua.org.br	não	Angelo Augusto Perugini - Prefeito de Hortolândia
Consórcio de Estudos, Recuperação Desenvolvimento Bacias Rio Sorocaba (CERISO) - será transformado Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê (CISAB)	Meio Ambiente/Recursos Hídricos	SP	34	Alambari, Alumínio, Anhembí, Araçariçuama, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Botucatu, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquillo, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Quadra, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Tietê, Torre de Pedra e Vargem Grande Paulista	Av. Monsenhor Seckler, 368 - Porto Feliz/SP	(15) 3261-9000/3262-3010	(15) 3243-1501			sim	Claudio Maffei - Prefeito de Porto Feliz
Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado	Meio Ambiente/Recursos Hídricos	SP	3	Penápolis, Alto Alegre e Barbosa	Av. Adelino Peters, 217 - Jardim São Vicente - Penápolis /SP	(18) 3652.1869		diretoria@daep.com.br	www.daep.com.br/consorcio	sim	Ilso Peres Thomé - Prefeito de Alto Alegre

Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP)	Meio Ambiente/Recursos Hídricos	SP	68	Adolfo, Andradina, Anhembi, Araçatuba, Arealva, Avanhandava, Barbosa, Bariri, Barra Bonita, Bauru, Birigui, Bocaina, Boracéia, Borborema, Botucatu, Brotas, Buritama, Cafelândia, Castilho, Conchas, Dois Córregos, Dourado, Iacanga, Ibitinga, Igarapé do Tietê, Ilha Solteira, Indaiaporã, Itaju, Itapu, Itapura, Itu, Jaú, José Bonifácio, Laranjal Paulista, Lençóis, Lins, Macatuba, Mendonça, Mineiros do Tietê, Mirassol, Novo Horizonte, Paulicéia, Pederneiras, Penápolis, Pereira Barreto, Piracicaba, Pirajuí, Pongai, Presidente Epitácio, Promissão, Reginópolis, Rosana, Rubinéia, Sabino, Salto, Santa Clara d'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d'Oeste, Santo Antônio do Acaranguá, São José do Rio Preto, São Manuel, Sud Mennucci, Teodoro Sampaio, Tietê, Três Fronteiras, Ubarana e Zacarias	R. Riachuelo, 276 - sala01 - Centro-Jaú /SP	(14) 3622-6839	(14) 3622-6839	Consórcio.jau@terra.com.br	sim	João Sanzovo Neto - Prefeito de Jaú
Consórcio Intermunicipal do Rio Jaguari-Mirim	Meio Ambiente/Recursos Hídricos	SP e MG	11	Santo Antônio do Jardim, Ibitiura de Minas Gerais, Andradas, São João da Boa Vista, Aguai, Águas da Prata, Espírito Santo do Pinhal, Vargem Grande do Sul, Casa Branca, Santa Cruz das Palmeiras e Pirassununga	R. Marechal Deodoro, 366 – Centro – São João da Boa Vista/SP	(19) 3634-1021	(19) 3631-0301	engenharia@saojao.sp.gov.br	sim	Luiz Cláudio Trincha – Prefeito de Santo Antonio do Jardim
Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos	Meio Ambiente/Resíduos Sólidos	SP	4	Dracena, Junqueirópolis, Ouro Verde e Tupi Paulista	R. Julio Cantadore, 405 - Tupi Paulista /SP -	(18) 3851-9000		contec@abcrede.com.br	sim	Célio Rejani - Prefeito de Dracena
Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário	Meio Ambiente/Resíduos Sólidos	SP	6	Cajamar, Campo Limpo Paulista, Jundiá, Louveira, Várzea Paulista e Vinhedo	Av. da Liberdade, s/nº - Jundiá/SP	(11) 4589-8402		pmjgab@jundiá.sp.gov.br	sem informação	Miguel Haddad - Prefeito de Jundiá
Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição Final do Lixo (Codralix)	Meio Ambiente/Resíduos Sólidos	SP	4	Parapuã, Bastos, Iacri e Rinópolis	R. Manoel Quito, 678 - Marília/SP	(18) 3582-2086		pmlup@zaz.com.br	sem informação	Antonio Alves da Silva – Prefeito de Parapuã
União da Saúde Municipal da Média Sorocabana (UMMES)	Saúde	SP	12	Bernardino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaussu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo e Timburi	Av. Tiradentes 360, 1º andar s. 14 – Santa Cruz do Rio Pardo/SP	(14) 3373-2288		ummess@tdcom.com.br	não	Roberto Carlos Dibastiane - Prefeito de São Pedro do Turvo

Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Birigui	Saúde	SP	10	Bilac, Birigui, Brejo Alegre, Buritama, Clementina, Coroados, Gabriel Monteiro, Lourdes, Piacatu, Santópolis do Aguapeí eTuriuba	Pça. Gumercindo de Paiva Castro, s/nº - Centro - Birigui/SP	(18) 3647-9828		cimsabirigui@ig.com.br		sim	José Roberto Rebelato - Prefeito de Bilac
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto do Vale do Ribeira (CISAVAR)	Saúde	SP	6	Apiáí, Barra do Chapéu, Itaóca, Iporanga, Itapirapuã Paulista e Ribeira	R. Primeiro de Maio, 336 - Apiáí/SP	(15) 3552-8800/2292		cisavar@yaool.com.br		sim	Aluisio Ribas de Andrade - Prefeito de Itaóca
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista (CISNAP)	Saúde	SP	12	Dracena, Flora Rica, Irapuru, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau D'Alho e Tupi Paulista	Av. Rui Barbosa, 1392 - Centro - Dracena/SP	(18) 3821-3266				sim	João Carlos Feracini - Prefeito de Tupi Paulista
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Andradina (CONSAÚDE ANDRADINA)	Saúde	SP	16	Andradina, Bento de Abreu, Castilho, Guaraçai, Ilha Solteira, Itapura, Lavinia, Mirandópolis, Muritinga do Sul, Nova Independência, Pereira Barreto, Rubiacéia, Sud Mennucci, Suzanópolis, Valparaíso e Guararapes	R. São Paulo, 245 - Centro - Andradina/SP	(18) 3702-3150		cconsaude@terra.com.br		sim	Alceu Candido Caetano - Prefeito de Guaraçai
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Circuito das Águas (CONISCA)	Saúde	SP	5	Águas de Lindóia,Lindóia, Monte Alegre do Sul, Serra Negra e Socorro	R. José Emirio de Moraes, 80 - Centro - Lindóia/SP	(19) 3898-1499		conisca@uol.com.br	http://www.conisca.com.br/	sim	José Justino Lopes - Prefeito de Lindóia
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (CONSAÚDE)	Saúde	SP	26	Apiáí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cananéia, Cajati, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itanhaém, Itapirapuã Paulista, Itaóca, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Miracatu, Penúbe, Pariqueira-Açu, Pedro de Toledo, Mongaguá, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapiraí	R. José de Oliveira Barreto s/n – Barra do Chapéu/SP	(15) 3554-1260		consaude@consaude.org.br	http://www.consaude.org.br/	sim	Décio José Ventura - Prefeito de Ilha Comprida
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP - Saúde)	Saúde	SP	20	Assis, Borá, Campo Novos Paulista, Cândido Mota, Cruzália, Echaporá, Florínia, Ibirarema, Iepê, Lutécia, Maracáí, Nantes, Oscar Bressane, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Platina, Quatá, Rancharia e Tarumã	Via Chico Mendes, 65 - Assis/SP	(18) 3323-2368	(18) 3324-8033	civap@femanet.com.br	http://www.civap.com.br/	sim	Reinaldo Custodio da Silva - Prefeito de Palmital

Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos (CONSAGRA)	Saúde	SP	6	Nova Canaã Paulista, Runéia, Santa Clara d'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d'Oeste e Três Fronteiras	R. Dezesesseis, 195 - Centro - Santa Fé do Sul/SP	(17) 3631-4618				sim	Antonio Carlos Favaleça - Prefeito de Santa Fé do Sul
Consórcio Intermunicipal de Saúde (CONSAUDE)	Saúde	SP	4	Pedreira, Santo Antonio de Posse, Holambra e Artur Nogueira	Rua Campo de Pouso, 979 - Holambra/SP	(19) 3802-4101				sim	Celso Capato- Prefeito de Holambra
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis (CISA)	Saúde	SP	7	Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Glicério, Luizizânia e Penápolis	R. Crisóstomo de Oliveira, 589 – Centro - Penápolis/SP	(18) 3654-2500		cisaude@terra.com.br		sem informação	João Luís dos Santos – Prefeito de Penápolis
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Capivari (CIS Capivari)	Saúde	SP	4	Capivari, Elias Fausto, Mombuca e Rafard	R. XV de Novembro, 639 – Capivari/SP	(19) 3492-8200		secretsaude@capivari.sp.gov.br		sem informação	Aguardando retorno
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Jales (CONSIRJ)	Saúde	SP	16	Aparecida d'Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Palmeira Oeste, Paranapuã, Pontalinda, Santa Albertina, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, Urânia e Vitória Brasil	Av. da Integração, 2551 - Jd. Trianon – Jales/SP	(17) 3632-7697		pmtf@melfinet.com.br		sem informação	Humberto Parini - Prefeito de Jales
Consórcio Intermunicipal de Saúde de Conchas	Saúde	SP	5	Anhembi, Bofeti, Conchas, Pereira, Porangaba						sem informação	
Consórcio Intermunicipal de Saúde "08 de Abril"	Saúde	SP	6	Mogi-guaçu, Mogi-Mirim, Itapira, Conchal, Leme e Estiva Gerbi	Rua Inácio Franco Alves, 680 - Mogi Guaçu/SP	(19) 3861-0547				sem informação	Aldimir Arenghi - Secretário Executivo
Consórcio Intermunicipal Circuito das Frutas	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	9	Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira, Valinhos, Vinhedo e Morungaba	Av. da Liberdade, s/nº - Paço Municipal, Jd Botânico - Jundiá/SP	(11) 4521-9644		rene@jundiá.sp.gov.br	www.circuitodasfrutas.com.br	não	João Fatoni - Prefeito de Itatiba
Consórcio Regional de Turismo Nordeste Paulista	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	16	Aguai, Aguas da Prata, Caconde, Casa Branca, Cássia dos Coqueiros, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santa Cruz da Palmeiras, Santo Antonio do Jardim, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú e Vargem Grande do Sul	Rua Manoel Esmerino Ribeiro de Lima, 460 - Bairro Jardim São Luiz - Mococa/SP	(19) 3673-2503				não	José Augusto Rodrigues

Consórcio Intermunicipal do Pólo Turístico do Circuito das Águas Paulista	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	7	Águas de Lindóia, Amparo, Lindóia, Socorro, Serra Negra, Jaguariúna e Pedreira	R. José Emírio de Moraes, 80 - Lindóia/SP	(19) 3898-1499		conisca@ig.com.br		sim	Justino Lopes – Prefeito de Águas de Lindóia
Consórcio Intermunicipal do Pólo Turístico do Circuito Aventuras do Aguapeí	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	11	Arco Iris, Iacri, Inúbia Paulista, Lucélia, Osvaldo Cruz, Parapuã, Piacatu, Rinópolis, Sagres, Salmourão e Tupã	Pça. das Bandeiras, 600 – Salmourão/SP	(18) 3557-1120		escolamun@ig.com.br		sem informação	Jose Luis Rocha Peres - Prefeito de Salmourão
Consórcio Público Intermunicipal "Viva o Broa"	Desenvolvimento socioeconômico e Turismo	SP	3	Itirapina, Brotas e São Carlos	Rua Episcopal, 1575 - Centro - São Carlos/SP	(16) 3362-1000				sem informação	Newton Lima Neto - Coordenador