

temas de economia aplicada



Consórcios Intermunicipais na Formulação de Políticas Públicas Locais

NATAN AUGUSTO CUEL (*)
PEDRO FORQUESATO (**)

O ano de 2021 representou um momento de grande visibilidade para os consórcios públicos, destacando-se dois acontecimentos. Em primeiro lugar, obteve destaque a criação de um megaconsórcio intermunicipal, denominado “Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras – CONECTAR”, o qual, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios¹, agrega 1.820 municípios espalhados em 25 Unidades da Federação, abrangendo uma população de 123.816.071 cidadãos. Esse consórcio, com sede em Brasília, tem o objetivo de adquirir imunizantes contra a COVID-19 e distribuí-los entre seus membros, e se caracteriza como o maior consórcio inter-

municipal já estabelecido no Brasil. Em segundo lugar, teve destaque também o debate² promovido pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, contando com a presença de senadores e governadores, para propor medidas legais de desburocratização da destinação de verbas aos consórcios públicos intermunicipais e interestaduais e que facilitem o envio de recursos da União para esses institutos.

Estes dois fatores evidenciam a importância do estudo da atuação dos consórcios públicos, dado o seu uso de recursos públicos e o impacto que possuem no cotidiano da população brasileira.

1 Histórico e Funcionamento

Institutos previstos pelo direito brasileiro desde a Constituição de 1891, os Consórcios Públicos Intermunicipais passaram a ganhar força e expressão a partir dos debates a respeito da redemocratização nos anos de 1980 e da promulgação da Constituição de 1988. A vigente Constituição prevê como um dos parâmetros da república brasileira a descentralização da gestão pública e incumbiu aos municípios do controle direto sobre diversos serviços públicos. Os municípios, especialmente de pequeno e médio porte, passaram a se valer dos consórcios públicos para arcar com suas responsa-

bilidades e atender às demandas sociais em diversos setores, como saúde, infraestrutura, saneamento, entre outros.

Em termos legais, a Constituição Brasileira, em seu artigo 241, prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem estabelecer consórcios entre si, com o objetivo de se conseguir a gestão associada de serviços públicos com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais. O mesmo artigo prevê que tais institutos devem ser regulados por lei posterior. Essa lei, que disciplina o funcionamento dos consórcios públicos, é a Lei 11.107/2005.³ Segundo ela, os consórcios públicos podem se caracterizar enquanto associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Ainda, os consórcios podem celebrar contratos, convênios ou acordos de qualquer espécie para a consecução de seus objetivos, que devem estar dispostos em um documento chamado “Protocolo de Intenções”. Importante, a lei também estabelece que consórcios públicos podem ser contratados pela administração direta ou indireta dos membros da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Neste ponto, é necessária uma distinção sobre o modo de agir dos consórcios públicos. Quando os entes da Federação se consorciam, eles constituem uma nova pessoa jurídica, o consórcio público. Este, para que possa funcionar, pode

receber recursos de duas maneiras principais: através do Contrato de Rateio ou através do Contrato de Programa. Henrichs, em documento da Confederação Nacional dos Municípios, explicita a diferença. Sobre o primeiro, afirma: “O contrato de rateio é o instrumento pelo qual os Entes consorciados transferem recursos próprios ao consórcio. Ele será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam” (HENRICHS, 2021, p. 289). Trata-se de uma transmissão de recursos contínua, estabelecida no início de cada exercício financeiro e prevista nas leis orçamentárias anuais das câmaras de vereadores dos municípios consorciados. Sobre o segundo, define: “O contrato de programa é o 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” (HENRICHS, 2021, p. 184). Trata-se de uma transmissão de recursos ocasional, para a realização de uma atividade específica e sobre a qual a Lei 11.107/2005 prevê a dispensa de licitação.

Uma vez estabelecido o consórcio público e reunidos os recursos para sua atuação, ele pode efetivamente realizar suas ações por meio do trabalho de servidores das

prefeituras alocados no consórcio, de servidores contratados pelo consórcio, contratação de terceiros ou ainda pela compra de produtos cuja aquisição é responsabilidade do consórcio. Nestes casos de compras e contratações, o consórcio público deve observar as normas do direito referentes ao processo licitatório. Neste aspecto, é interessante notar o padrão de evolução da legislação brasileira que garantiu aos consórcios públicos limites expandidos de atuação. Assim, a Lei 8.666/1993⁴ previa, para qualquer ente da Federação, a dispensa de licitação para serviços de engenharia de até 15 mil reais, ou para compras e outros serviços de até 8 mil reais. Contudo, em se tratando de consórcios públicos, estes limites seriam dobrados (R\$ 30.000,00 e R\$ 16.000,00, respectivamente). Estes valores correspondem, em reais de 2021 (IPCA), aos valores de R\$ 114.568,50 e R\$ 57.284,25, respectivamente.

Esta legislação foi alterada pelo Decreto 9.412/2018⁵, que expandiu os limites, no caso dos consórcios, para 66 mil reais nos serviços de engenharia e para R\$ 35.200,00 para compras e outros serviços (R\$ 73.853,55 e R\$ 39.388,56 em reais de 2021), recompondo parte da perda inflacionária do período. Por fim, a Lei 14.133/2021⁶ expandiu estes limites de consórcios públicos para o valor de 200 mil reais em obras e serviços de engenharia e manutenção de veículos automoto-

tores, e 100 mil reais em compras e outros serviços.

Cabe notar que a legislação brasileira abre a possibilidade aos consórcios de se constituírem enquanto pessoa jurídica de direito privado e não de direito público. Neste sentido, seria possível pensar que os consórcios de direito privado não estariam obrigados a seguir as normas do direito público, especialmente quanto à gestão dos recursos financeiros. Contudo, é jurisprudência assentada nos tribunais brasileiros que este não é o caso. Independentemente de ser pessoa jurídica de direito público ou privado, o consórcio público lida com dinheiro público e deve, portanto, responder às exigências que são feitas no cuidado destes recursos. Sobre isto, afirma Di Pietro: “Seja qual for a maneira de administração do consórcio, ele estará gerindo dinheiro público e serviço público. Por isso mesmo, as suas contratações de pessoal dependem de concurso público e os contratos de obras, serviços, compras e alienações dependem de licitação” (DI PIETRO, 2018, p. 436). Diante disso, surge o questionamento sobre a diferença entre assumir a forma de associação de direito público ou a de pessoa jurídica de direito privado. Henrichs pontua nestes

termos: “Se optar pela constituição no formato de associação pública, o consórcio usufrui de todas as prerrogativas inerentes às pessoas jurídicas de direito público, como por exemplo, imunidade tributária, impenhorabilidade de bens, processo especial de execução”. (HENRICHES, 2021, p.16) Já, se optar pela forma de direito privado, como visto acima, o consórcio não poderá usufruir de todas as prerrogativas desta forma de direito, além de não poder celebrar convênio com a União, conforme prescreve o Decreto 6.017/2017.⁷

Feitas estas observações, são notáveis a preocupação da legislação brasileira que, aos consórcios públicos, diferentemente do que ocorre a outros entes da administração pública, garante um limite maior para os casos de dispensa de licitação, assim como a expansão desse limite ocorrida no ano de 2021. Embora a dispensa de licitação por si só não signifique má administração dos recursos públicos, esta facilidade pode favorecer práticas que não envolvam o uso mais eficiente destes.

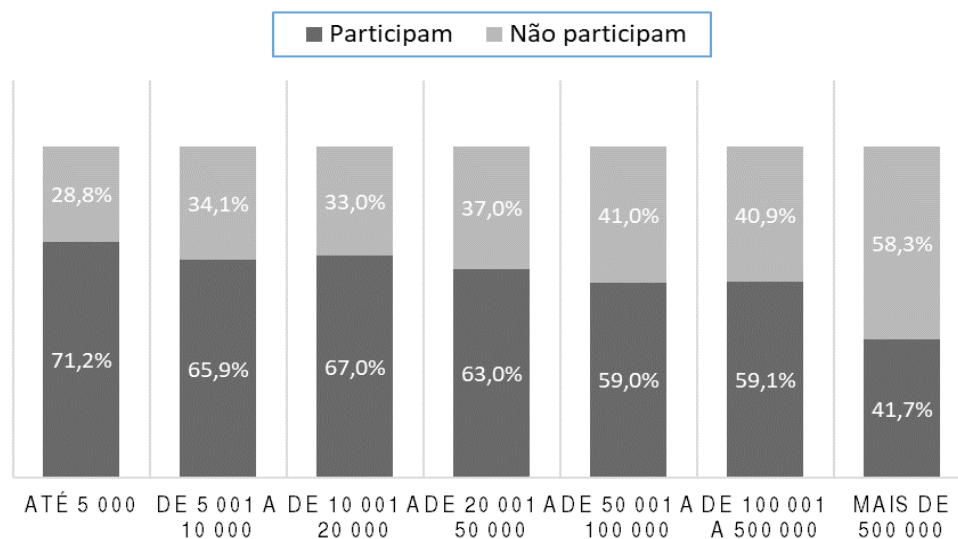
2 Estatísticas Descritivas

Após este preâmbulo sobre a caracterização dos consórcios pú-

blicos e, de modo particular, dos consórcios intermunicipais, é interessante verificar, na prática, como se apresentam esses consórcios no Brasil. Para tal propósito, foram utilizadas duas bases de dados que apresentam óticas distintas. A primeira base utilizada foi a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2019, realizada pelo IBGE. Esta pesquisa apresenta os dados sob a ótica dos municípios. A segunda base utilizada foi o Observatório dos Consórcios,⁸ disponibilizado pela Confederação Nacional dos Municípios com dados de 2021. Este observatório, por sua vez, apresenta os dados sob a ótica dos consórcios. A compreensão da diferença de óticas é importante porque cada consórcio pode agregar um número diferente de municípios e cada município, por sua vez, pode fazer parte de diferentes consórcios.

Um primeiro resultado importante é a observação de que os consórcios públicos intermunicipais são um fenômeno majoritariamente de municípios de pequeno e médio porte, como se verifica no Gráfico 1, que divide os municípios entre participantes e não participantes de consórcios, para cada faixa populacional.

Gráfico 1 - Participação dos Municípios em Consórcios Públicos - Divisão por Número de Habitantes



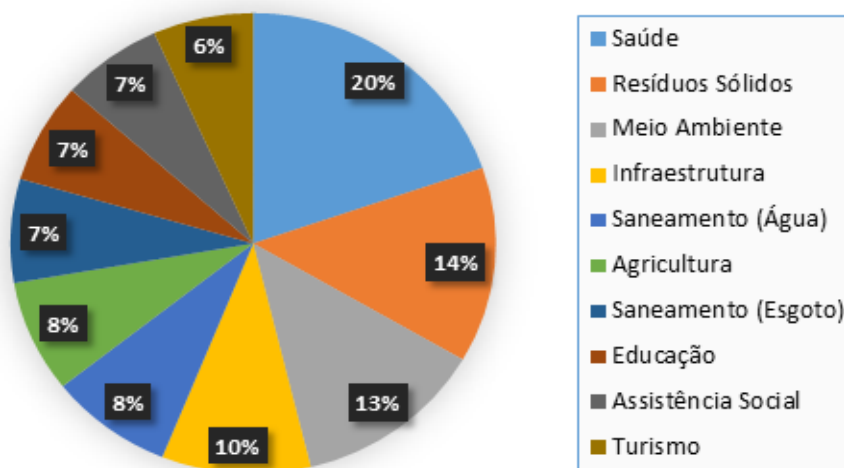
Fonte: MUNIC/IBGE.

Assim, nota-se que, dos municípios brasileiros com até 5.000 habitantes, mais de 70% participam de algum consórcio público, ao passo que dos municípios com mais de 500.000 habitantes, apenas cerca de 40% participam. Estes dados condizem com o fato de que os municípios pequenos, por possuírem maiores dificuldades em termos de infraestrutura e relações administrativas, encontram desafios maiores para lidar com suas responsabilidades constitucionais e têm de

recorrer aos consórcios, um tipo de gestão associada, para atender às demandas de suas populações.

Esta tese é reforçada quando se analisa a área de atuação dos consórcios. O Observatório dos Consórcios da CNM divide-os em 35 áreas de atuação. O Gráfico 2 apresenta as dez áreas mais recorrentes de atuação dos consórcios, segundo essa pesquisa:

Gráfico 2 - Dez Maiores Áreas de Atuação dos Consórcios



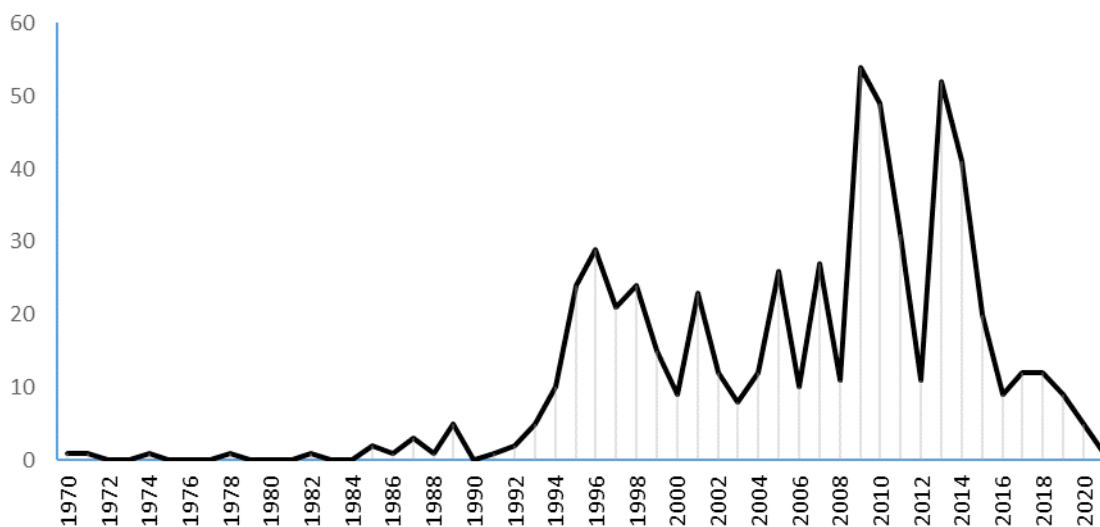
Fonte: Observatório dos Consórcios/CNM.

É notável que as duas maiores áreas de atuação dos consórcios sejam justamente áreas que a legislação brasileira coloca sob responsabilidade direta dos municípios, vide a Lei 8080/1990,⁹ que pontua a responsabilidade municipal na atenção à rede básica de saúde, e a Lei 12305/2010¹⁰, que incumbe aos municípios a gestão integrada de resíduos sólidos. Essas duas res-

pensabilidades municipais exigem o uso de um montante significativo dos recursos arrecadados pela tributação municipal, de modo que benefícios apresentados pelos consórcios, como a gestão associada e o ganho de economia de escala, são fatores importantes que levam os municípios, com poucos recursos e capacidades administrativas, a adotar tais institutos.

Se o fator econômico, enfatizado nesses dados, apresenta um forte incentivo racional para a adoção de consórcios intermunicipais, não se pode deixar de desconsiderar o fator político que permeia essas instituições. Esse fator torna-se evidente quando se verifica o ano de formação dos consórcios, conforme apresenta o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Formação de Novos Consórcios



Fonte: Observatório dos Consórcios/CNM.

Os consórcios intermunicipais no Brasil não têm sido criados de maneira constante, mas apresentam uma certa periodicidade. No Gráfico 3, observa-se que houve um grande impulso para a formação de consórcios após o período da redemocratização, o que condiz com a agenda de descentralização política e o repasse de maiores responsabilidades às administrações

municipais. Em seguida, nota-se que a formação dos consórcios aumenta significativamente um ano após as eleições e, principalmente, um ano após as eleições municipais (2001, 2005, 2009, 2013). Isto pode indicar que os consórcios se inserem num quadro de remodelação das estruturas de poder regionais, quando as novas administrações municipais buscam alianças com

prefeitos vizinhos para fortalecer suas agendas governamentais. Enfim, é chamativo o fato de que, após 2015, houve uma redução significativa na formação de novos consórcios, talvez relacionada ao quadro de instabilidade política e remodelação de alianças de governo que predominaram no cenário político nacional.

Estes dados mostram como a formação de consórcios intermunicipais tem sido uma resposta política dos dirigentes municipais para atender as responsabilidades legais colocadas a cargo dos municípios. Além disso, a questão política parece prevalecer, indicando que os consórcios atuam também como um método de estabelecimento e fortalecimento de alianças regionais, não apenas como instrumento de aplicação racional de recursos.

3 Política e Economia

Com a exposição dos dados acima, pode-se verificar como entram em cena, no debate a respeito dos Consórcios Intermunicipais, duas esferas de discussão: o campo político e o campo econômico. Isto fica explícito, por exemplo, na fala do Senador Izalci Lucas na reunião promovida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal acima mencionada: “Há duas vantagens nos consórcios: a otimização administrativa do conjunto, tanto na receita como na despesa, e o fortalecimento político dos seus integrantes.”¹¹

Contudo, não parece haver um equilíbrio entre os fatores políticos e econômicos, mas, ao contrário, as vantagens econômicas de um consórcio intermunicipal parecem ser utilizadas como sustentáculo para objetivos políticos nas dinâmicas de poder regional. Isto condiz com o que Caldas (2007, p. 176)

havia concluído quando estudou, a fundo, a realidade dos consórcios públicos no Brasil por ocasião da promulgação da Lei 11.107/2005: “A teoria da escolha racional não se mostrou suficiente para explicar o fenômeno da formação dos consórcios intermunicipais.” Já em 2007, o autor observava que o debate político entre diversos agentes de poder tinha muito mais relevância na determinação dos consórcios intermunicipais. Como ele explica, “O estímulo institucional quando realizado não apenas pela força da lei, mas também por meio do apoio político de um ‘empreendedor de políticas públicas’ que assume posição de tomador de decisão no âmbito do Estado, gera resultados positivos na criação de consórcios intermunicipais” (CALDAS, 2007, p. 176). Desse modo, a esfera política parece predominar sobre a atuação dos consórcios intermunicipais, o que demanda uma atenção especial a estes institutos, dado o quadro político conturbado que, historicamente, tem predominado no Brasil, particularmente em relação às questões de poder regional.

Mostrando a relevância política e econômica dos consórcios intermunicipais, este trabalho pretendeu chamar a atenção para esta forma de administração pública, que escapa às tradicionais estruturas de União, estados e municípios. Como visto, os consórcios lidam com a administração de importantes montantes de recursos públicos, contando com diversos benefícios

legais que facilitam o seu uso e direcionam esses recursos de maneira direta para o atendimento de demandas sociais. Assim, um olhar cuidadoso sobre como esses recursos são utilizados se faz necessário, a fim de que se garanta o uso mais eficiente do dinheiro público.

Referências

- BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. **Governadores e senadores defendem consórcios intermunicipais e interestaduais.** Senado Notícias. Brasília, 13 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/13/governadores-e-senadores-defendem-consorcios-intermunicipais-e-interestaduais>. Acesso em: 27 dez. 2021.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** 2007. 227 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- HENRICHES, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública.** Brasília: CNM, 2021.

1 Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>

2 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/13/governadores-e-senadores-defendem-consorcios-intermunicipais-e-interestaduais>

3 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm

- 4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm
- 5 Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/26370034/do1-2018-06-19-decreto-n-9-412-de-18-de-junho-de-2018-26369935
- 6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
- 7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm
- 8 Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>
- 9 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm
- 10 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm
- 11 Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/13/governadores-e-senadores-defendem-consorcios-intermunicipais-e-interestaduais>

() Graduando em Economia pela FEA-USP.*

(E-mail: natan_cuel@usp.br).

*(**) Professor de Economia pela FEA-USP e pesquisador do Laboratório de Economia do Setor Público (LabPub).*

(E-mail: pforquesato@usp.br).