CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ARRANJO FEDERATIVO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Constantino Cronemberger Mendes[1]
Ronaldo Ramos Vasconcellos[2]
Igor Ferreira do Nascimento[3]

Busca-se, com este projeto, mostrar os consórcios públicos em sua contextualização, desde a sua regulamentação, na Constituição Federal do Brasil de 1988, bem como os seus aspectos normativos, em especial a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e a promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, que disciplina a constituição dos consórcios.

Tendo diversas bases de informações, como a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2015 –, do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo/Frente Nacional de Prefeitos (OCPF/FNP), do Ministério do Planejamento (MP), por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do governo federal e de outras fontes, pode-se propor uma análise de dados do total de municípios em consórcios com estados e União, por setor, região e porte municipal, levando-se em consideração sua população, bem como pelo setor de sua atuação, da participação desses setores na contratação junto à Caixa Econômica Federal (CEF) do fluxo dos recursos repassados pelo Siconv.

A prevalência de municípios muito pequenos no país (71% abaixo de 20 mil habitantes e 90% abaixo de 50 mil habitantes) e a carência de estrutura pública local adequada, especialmente em regiões menos desenvolvidas, levam ao questionamento sobre a capacidade da administração municipal em prover bens e serviços públicos de forma eficaz, efetiva e eficiente. A carência de insumos locais, a demanda social diversificada e a restrição de oferta pública tornam o custo de provisão municipal muito alto. Alguns estudos procuraram demonstrar essa realidade municipal por meio de indicadores de despesa *per capita*,

1. Coordenador do projeto Avaliação do Gasto Público no Ipea, técnico de planejamento e pesquisa da mesma instituição e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.
3. Bolsista do Ipea.

como *proxy* do valor unitário do bem e serviço público provido por meio da execução orçamentária (Mendes, 2015).

O resultado sugere a reduzida escala e aglomeração em localidades muito pequenas como fatores de maiores custos, reduzindo a capacidade de ofertar bens e serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas, dada a necessidade ou demanda específica local. Ademais, a percepção da existência de efeitos de transbordamento entre municípios contíguos (externalidades espaciais) revela a existência de interdependências nas ações públicas locais. Não por acaso, municípios maiores concentram alguns tipos de bens e serviços públicos mais complexos e diversificados, que são acessados por cidadãos de outros municípios menores em seu entorno.

Essa realidade pressiona os governos locais a buscar e encontrar mecanismos de articulação intermunicipal, mas também com estados e o governo federal, que permitam criar uma maior coordenação e cooperação entre as administrações públicas, melhorando a gestão e a execução, ampliando a escala de ação e reduzindo o custo de provisão pública. O arranjo federativo proporcionaria uma maior capacidade administrativa necessária para uma ação pública mais eficaz, efetiva e eficiente.

Um instrumento considerado com grande potencial, ainda não explorado convenientemente, para construir e alcançar esse tipo de articulação federativa é o consórcio público.

Os entes federados, os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União sempre se ressentiram da fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa (acordos, convênios e contratos) que até então regiam e disciplinavam as ações governamentais de interesse público. Esses instrumentos por diversas razões não davam continuidade aos programas governamentais ou se mostravam conflituosos quanto à sua execução quando envolviam recursos públicos, humanos e de logística dos diversos entes federados.

Buscando, então, um novo ordenamento jurídico, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, alterou o Artigo 241 da Constituição Federal de 1988, prevendo que

> [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).

No cumprimento desse artigo constitucional foi editada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, que disciplina a constituição dos consórcios. A personalidade jurídica do instrumento pode ser de direito privado ou de direito público; neste caso, configurando-se como associações públicas ou "autarquias" integrantes da administração indireta dos entes envolvidos.

Nasce, portanto, um novo elemento na dinâmica federativa: o consórcio público é uma nova espécie de entidade da administração indireta no serviço público; ele é uma autarquia vinculada a todos os entes federados que dela participarem (Di Prieto, 2005). Com personalidade jurídica própria, o consórcio público lhe garante autonomia administrativa, de pessoal, patrimonial e financeira, tendo como subordinação a assembleia geral comporta por todos os entes consorciados.

Sob o aspecto do controle, como o consórcio público pode reunir entes de diversas esferas federativas, a lei tentou elucidar a forma do acompanhamento das contas em que os consórcios estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial, inclusive quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade das despesas, aos atos, aos contratos e à renúncia de receita. Essa fiscalização é exercida pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo do representante legal do consórcio, ou seja, o Tribunal de Contas que julgará as contas do consórcio será aquele ao qual o dirigente máximo do consórcio estiver vinculado, sem prejuízo, é claro, do controle externo dos demais tribunais, a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (Di Prietro, 2005).

Sob o aspecto contábil, embora todos os entes federados estejam sujeitos à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, existem formas diferentes na escrituração contábil dos municípios, dos estados e da União, e, consequentemente, diversos sistemas informatizados dedicados para essa função. Por isso, a Secretaria Federal de Controle editou a Portaria STN nº 70/2012, na qual definiu os procedimentos contábeis para os registros dos consórcios públicos.

A despeito da implantação da base jurídica, não existe um sistema institucional formalizado para acompanhar e avaliar esses consórcios, muito menos para a adoção de critérios na organização e na sistematização de informações sobre os consórcios no país. Ademais, não existe um entendimento razoável sobre seu papel como instrumento de planejamento nacional ou regional e de execução da ação pública.

De qualquer forma, várias fontes de informações são disponíveis para o entendimento sobre os consórcios públicos.

As principais fontes de dados sobre consórcios apresentam diferenças bastantes significativas no tocante às informações disponibilizadas. O IBGE (2015) apresenta 3.691 municípios como integrantes de consórcios, sendo 3.571 (97%) de natureza intermunicipal. O Observatório dos Consórcios Públicos (OCPF/FNP) apresenta a existência de cerca 715 consórcios públicos, número próximo ao da CEF, com 777.

Neste caso, considerando os diversos agentes de repasse financeiro (bancos públicos federais), o número de consórcios com contratos de repasse ou convênios com recursos do governo federal (Orçamento Geral da União – OGU) é da ordem de 325. Esse número é, mais ou menos, a referência relativa aos consórcios cadastrados no Siconv, com 239 contratados, mas se identificando a presença de outros 1.405 propostos.

A Secretaria da Receita Federal (SRF) é outra fonte importante de informação, pois se trata do órgão responsável pelo cadastro do CNPJ dos consórcios. Outras fontes de informações importantes, mas fragmentadas, envolvem o Portal da Transparência, com base no Siconv, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e as Secretarias Estaduais.

A análise dessas fontes de informações detecta diversos problemas no que diz respeito à sistematização, à homogeneidade, à cobertura e à atualização dos dados disponíveis. De qualquer maneira, procura-se, na seção seguinte, realizar uma análise dos principais dados divulgados por essas instituições, em uma primeira tentativa de comparação de fontes e do diagnóstico da situação atual.

A última pesquisa Munic (IBGE, 2015) traz um universo de 3.691 municípios integrantes de consórcios públicos no país. De fato, a pesquisa não faz o levantamento do número de consórcios, mas somente consolida as informações provenientes dos municípios sobre a sua participação em algum consorciamento.

A grande parcela (97%) dos municípios participa de algum consórcio com outros municípios, enquanto somente 3% compreendem algum tipo de consorciamento com estados e com o governo federal.[4] A despeito da região Nordeste conter mais municípios, o número de consorciados (941) é inferior ao das regiões Sudeste (1.291) e Sul (1.012).

Esse quadro sugere, de um lado, a autonomia e o maior interesse municipal na constituição (horizontal) de consórcios, e, de outro, a baixa articulação interfederativa (vertical). Enquanto os municípios revelam a importância desse instrumento como facilitador da cooperação e da coordenação da ação pública local, os estados e a União não se mostram, ainda, inteiramente convencidos ou envolvidos com o papel estratégico desse mecanismo, do ponto de vista da ação pública na organização territorial estadual, regional e nacional. Ao mesmo tempo, observa-se a predominância de municípios consorciados em regiões mais desenvolvidas, indicando diferenças significativas em termos de capacidades para uma gestão compartilhada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. O consórcio público na Lei nº 11.107, de 06/04/05. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, nov. 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MENDES, Constantino C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089).

4. Conforme previsto na Lei nº 11.107/2005, a União só participa de consórcios que tenham os estados integrantes.