



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
Credenciada pelo Decreto Estadual n.º 3.909, publicado no D.O.E. n.º 7.861, de 1º.12. 2008
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS DE JACAREZINHO

PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA
RAQUEL DE NADAY DI CREDDO

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE DIREITO PRIVADO: O NÃO
CUMPRIMENTO DO CONTRATO E A RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA DOS CONSORCIADOS**

JACAREZINHO (PR)
2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
Credenciada pelo Decreto Estadual n.º 3.909, publicado no D.O.E. n.º 7.861, de 1º.12. 2008
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS DE JACAREZINHO

PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA
RAQUEL DE NADAY DI CREDDO

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE DIREITO PRIVADO: O NÃO
CUMPRIMENTO DO CONTRATO E A RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA DOS CONSORCIADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Ciência Jurídica, da
Universidade Estadual do Norte do Paraná,
como requisito final para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Jurídica.

Linha de pesquisa - Estado e
Responsabilidade: Questões Críticas

Orientador: Dr. Edinilson Donisete Machado

JACAREZINHO (PR)
2015

RAQUEL DE NADAY DI CREDDO

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE DIREITO PRIVADO: O NÃO CUMPRIMENTO DO
CONTRATO E A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS CONSORCIADOS**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovado em sua forma final pela Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná na área "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão"; linha de pesquisa "Estado e Responsabilidade: Questões Críticas"

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Dr. Edinilson Donisete Machado

Membro Prof. Dr. Tiago Cappi Janini

Membro Prof. Dr. Edgar Antônio Chiuratto Guimarães

Coordenador Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho, 29 de fevereiro de 2015.

Aos meus avós, pelo sorriso ao primeiro choro, pelos cuidados incessantes, pelas palavras de carinho, pelos mimos, pelo crédito, pelas orações e intervenções, por toda ajuda para que tudo valesse a pena.

Aos meus pais, por me receberem como filha e nunca esmoreceram em sua tarefa de ensinar, guiar, segurar e amar infinitamente.

À minha tia Inês, pelos ensinamentos de amor e responsabilidade, cuja entrega à educação integral com leveza e jovialidade me revelam a vida.

*À minha irmã, expressão da alegria, cujo amor peculiar faz a minha razão
A eles, a minha eterna gratidão e dedicação*

AGRADECIMENTOS

À Inteligência Suprema, causa primeira de todas as coisas, que me concedeu a Vida, e diariamente a cobrir de bênçãos e maravilhas sem fim.

Ao Estado do Paraná, à Jacarezinho e à UENP, por me receberam como cidadã, oportunizando-me educação e labor, como filha de sua terra.

Ao meu orientador, professor Dr. Edinilson Donisete Machado, pelas lições acadêmicas, pelas lições de vida, pela condução deste trabalho, cujas aptidões ao professar educação me enchem de admiração, força e fé.

Aos professores desta Casa, que se empenham diariamente pelo crescimento da Universidade, dos Programas de Pós-Graduação e de seus acadêmicos, lutando pelo ensino público de qualidade no Estado do Paraná.

Ao João, por me escolher, me amar, abdicar de si por e para mim, acreditando em um propósito maior.

Ao Dr. Renato Garcia pela oportunidade de trabalho e por diariamente nos ensinar sobre o direito e sobre a vida, com a paciência e a competência que lhe é peculiar.

Às BRM's pela amizade, pelos intensos debates multidisciplinares, pela participação diária a se fazerem tão minhas cujas ausências descaracterizar-me-iam.

À Mariana, "sis" de todo sempre, presente de Deus. Referência, amizade, amor, partilha.

À Ana Claudia, pela amizade que rompe o tempo e a distância, pela paciência em me ensinar sobre os consórcios públicos, pelo exemplo de dedicação séria e reta à administração pública.

Ao amigo Alfredo Ayub por tornar os consórcios públicos de saúde uma realidade no Estado do Paraná, organizando, administrando, ensinando e realizando.

Aos companheiros do CISONORPI, pelas experiências na administração dos consórcios públicos.

A aprovação do presente trabalho não significará o endosso do conteúdo por parte do Professor Orientador, da Banca Examinadora, ou da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

CREDDO, Raquel de Naday Di. *Consórcios públicos de direito privado: o não cumprimento do contrato e a responsabilidade financeira dos consorciados*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – Área de Concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, linha de pesquisa “Estado e Responsabilidade: Questões Críticas” da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Orientador: Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado. Jacarezinho, 2015, 179p.

RESUMO

Com o objetivo de estudar os consórcios públicos, o arcabouço teórico e normativo que os sustentam, seus fundamentos de existência e validade, esta pesquisa se debruçou em percorrer tal caminho para alcançar as perspectivas da responsabilidade financeira dos consorciados pelo custeio das atividades e serviços prestados pelos consórcios públicos de direito privado. A revisão da literatura utilizada para fundamentar a pesquisa apontou a necessidade de que os consórcios articulassem instrumentos normativos fortes, bem delineados e específicos no tocante à responsabilidade, pois do contrário as crises são iminentes e podem conduzir a dissolução, atingindo diretamente a prestação de serviços públicos e, como reflexo, a população que se utiliza desses serviços. A análise exemplificativa dos estatutos de um consórcio de direito público – CIVAP e de dois consórcios de direito privado – CISNORPI e CISAMUSEP - torna a pesquisa mais palpável, demonstrando a responsabilidade dos consorciados para o sustentáculo dos consórcios, a reclamar a pontualidade no pagamento, a qual pode ser atingida com o emprego de instrumentos normativos bem delineados. A pesquisa compõe dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, seguindo a linha de pesquisa “Estado e Responsabilidade: Questões Críticas”. Adota os métodos hipotético-dedutivo e funcionalista, analisando os instrumentos normativos específicos em relação aos consórcios públicos especialmente quando adotam a personalidade jurídica de direito privado, com vistas a delinear a responsabilidade desta modalidade de negócio jurídico utilizando-se da ciência epistemológica. As reflexões hauridas da pesquisa revelaram que, quando as peças contratuais preveem regras adequadas de vinculação e apreensão, a probabilidade de crise, especialmente a financeira, é reduzida. Consequentemente, a dissolução dos consórcios públicos e o descrédito Estatal seguem o mesmo caminho, correspondendo ao que se pretendia demonstrar: a responsabilidade dos consórcios e dos consorciados no atendimento público e sua falibilidade ante as crises financeiras decorrentes da contratualização deficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcios públicos. Responsabilidade financeira. Contratos. Estatuto. Dissolução.

CREDDO, Raquel de Naday Di. *Public Consortium of private law: the not-fulfilment of contract and financial responsibility of consortium*. Dissertation submitted to the Masters Degree Program in Law – Concentration Area “Theories of Justice: Justice and Exclusion”, research line “State and responsibility: critical issues”. Of Northern Paraná State University. Leader Doc. Edinilson Donisete Machado. Jacarezinho, 2015, 179p.

ABSTRACT

In order to study the public consortia, the theoretical and normative framework underpinning, its grounds of existence and validity, this research leaned go this way to accomplish the prospects of the financial responsibility of consortium members for the cost of the activities and services provided by public consortia of private law. The literature used to support the survey indicated the need for consortia articulate strong regulatory instruments, well defined and specific with regard to responsibility, otherwise the crises are imminent and could cause dissolution, reaching directly the provision of public services and, as a result, the population that uses these services. The exemplary analysis of the statutes of a public consortium - CIVAP and two consortia of private law - CISNORPI and CISAMUSEP - makes the most tangible research, demonstrating the responsibility of consortium members for the mainstay of the consortia, the claim punctuality in payment, which can be achieved with the use of well-designed regulatory instruments. The survey consists dissertation presented to the Master's Program in Legal Science, State University of Northern Parana, as the final requirement for obtaining the Master's Degree in Legal Science, following the line of "State and Accountability: Critical Issues". Follow the hypothetical-deductive methods and functionalist, analyzing the specific legal instruments for public-sector consortia especially when they adopt the legal personality of private law, in order to delineate the responsibility of this legal transaction mode using the epistemological science. They had imbibed the reflections of the research revealed that when the contractual parts predict appropriate rules for linking and rebuke, the probability of crisis, particularly financial, is reduced. Consequently, the dissolution of public consortia and the State discredited follow the same path, corresponding to what it was intended to demonstrate: the responsibility of the consortium and the consortium members in the public service and its fallibility against financial crises arising from inadequate contracting.

KEYWORDS: Public consortia. Financial responsibility. Contracts. Statutes. Dissolution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART. - Artigo

CEF - Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CISAMUSEP – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense

CISNORPI – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro

CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema

EC – Emenda Constitucional

FNP - Frente Nacional dos Prefeitos

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

Nº - Número

OCPF - Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUS - Serviço Único de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ESTADO COOPERATIVO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	15
1.1 Federalismo, federação e Estado federal.....	16
1.2 Federalismo cooperativo	24
1.3 Administração pública: dos princípios constitucionais em sentido lato e da eficiência	34
1.4 Consórcios públicos: conceito e noções gerais.....	36
1.5 O papel dos consórcios públicos no contexto cooperativo	46
2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	53
2.1 A formação dos consórcios públicos	54
2.2 A personalização jurídica dos consórcios públicos e a estrutura diferencial dos consórcios públicos de direito privado.....	64
2.3 Os serviços públicos pelos consórcios públicos.....	75
2.3.1 O problema da falta de informações e dados sistematizados	81
2.3.1.1 Serviços públicos por consórcios de direito público: análise comparativo-exemplificativo do estatuto do CIVAP	83
2.3.1.2. Serviços públicos por consórcios de direito privado: análise reflexiva dos estatutos do CISAMUSEP e CISNORPI	85
3 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS CONSORCIADOS E A CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	88
3.1 A responsabilidade dos entes federativos consorciados	89
3.2 A ação Consorcial	95
3.3 Das dissoluções voluntárias e involuntárias e a necessidade de preservação.....	101
3.3.1 A responsabilidade financeira sob a óptica dos estatutos do CIVAP, CISNORPI e CISAMUSEP	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS.....	115

ANEXOS124

ANEXO A ESTATUTO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO
PARANAPANEMA - CIVAP.....124

ANEXO B ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE
DO NORTE PIONEIRO – CISNORPI.....144

ANEXO C ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE
DO SETENTRIÃO PARANAENSE – CISAMUSEP.....158

INTRODUÇÃO

Passados dez anos da vigência da Lei dos consórcios públicos, estudá-la hoje permite analisar seus êxitos e seus ônus, as conquistas, as falhas, as facilidades e as dificuldades.

Se as necessidades e as adversidades do sistema social são demasiadamente amplas e imprevisíveis ao legislador, cumpre ao operador do direito analisar o sistema legislativo em vigor para dar o atendimento necessário às demandas do cotidiano que, além de muitas e diversificadas, são constantemente influenciadas pelos efeitos da mutação e evolução sociais.

Assim ocorre com a formação e sustentação dos consórcios públicos no decorrer dos anos, cujas dificuldades foram sentidas no momento da implantação e mesmo quando já instalados, especialmente os consórcios públicos de Direito Privado, que sofrem pela falta de clareza legislativa.

A figura dos consórcios públicos foi inserida na atual Constituição brasileira por meio da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, e consignou ao artigo 241 a previsão de que a União, Estados, Município e o Distrito Federal disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, permitindo, para tanto, a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens que viabilizem a prestação contínua dos serviços transferidos.

O dispositivo constitucional coaduna a formação dos consórcios públicos com o instituto da gestão associada, ensejando a cooperação entre os entes federativos para o alcance de seus objetivos.

Com tal redação o legislador permite o alinhamento dos entes para a conquista dos objetivos fundamentais da República com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos.

Para balizar essa cooperação, prescreve o Texto Fundamental, no parágrafo único do artigo 23, que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes federativos, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Resultante de uma associação de entes públicos, essa união busca atingir fins que podem ser de difícil consecução individual, e por isso consideram-se as atividades dos consórcios funções tipicamente ligadas ao Direito Público.

A Lei nº 11.107/2005, aliada ao Decreto nº 6.017/2007, dita as normas gerais dos consórcios, retratando as diretrizes, os princípios e os parâmetros fundamentais sobre a matéria; por sua vez, as normas específicas ficam a cargo dos interessados à contratação.

A regulamentação dos consórcios públicos por meio da Lei nº 11.107/2005 objetiva dar segurança jurídica e administrativa às parcerias formadas pelos consorciados.

Passado o período de consolidação dos consórcios, em 2011 surge o Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF), criado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Caixa Econômica Federal (CEF), para, dentre outras atividades, disponibilizar documentos sobre os consórcios públicos, os quais não de ser utilizados como fonte de dados para a pesquisa em desenvolvimento.

São os consórcios públicos, modalidade de negócio jurídico diferenciado e autônomo, formalizados por contratos, organizados sob a forma de estatuto, praticados pelos entes federativos interessados, que evidenciam suas vontades e necessidades previamente com a elaboração de um protocolo de intenções, como prevê o art. 3º da Lei dos consórcios públicos.

Os preceitos objetivos da República são apresentados como metas a serem atingidas, indicando que as ações a serem desenvolvidas devem trilhar esse caminho, com vista à inclusão social. Tais ações têm suas diretrizes apontadas pela própria Constituição, quando prevê direitos e garantias.

A decisão de contratação de consórcio público pelos interessados demonstra um agir do Poder Executivo em prol da coletividade, indo ao encontro dos mencionados preceitos.

O estudo dos consórcios públicos na forma como se apresentam remete à necessidade de contextualização das condições de surgimento desta instituição, cuja relação com o federalismo, visto sob a perspectiva da solidariedade e da cooperação, sistematizam novas opções à prestação dos serviços públicos de maneira eficiente e inclusiva.

A análise dos princípios constitucionais da solidariedade e da cooperação, assim como a análise do federalismo aqui apresentadas não têm a pretensão e nem condições de serem exaustivas, até porque, a dinâmica dos sistemas em geral não permite que as pesquisas se esgotem.

Os princípios são invocados com o objetivo de embasar a matéria aqui tratada de maneira a demonstrar os consórcios públicos como eficaz instrumento para a promoção social e administrativa, oferecendo melhores condições às comunidades regionais, em inequívoca condição de inclusão social e promoção humana.

Os direitos e garantias previstos pela Constituição compõem os entes a buscarem meios de dar efetividade aos objetivos da República, ao que se visualiza tal possibilidade por meio da contratação dos consórcios.

Partindo dessa premissa é que se pretende desenvolver a pesquisa, abordando os aspectos do federalismo brasileiro, o instituto da gestão associada, as peculiaridades dos consórcios públicos e os serviços desenvolvidos para atingir a relação apresentada.

A problemática se insere na responsabilidade financeira dos consorciados pelo custeio das atividades e serviços prestados pelos consórcios públicos de direito privado, sejam elas essenciais ou não, e do próprio consórcio em relação à receita auferida e à eficiência na prestação dos serviços públicos.

Tal análise encontra razão de ser pois a Lei, em seu artigo 6º, parágrafo 1º, prevê que somente os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados, enquanto que nenhuma previsão há em relação aos consórcios públicos de direito privado.

Subentende-se que os consórcios públicos que constituem personalidade jurídica de direito privado não estão integrados à administração indireta, e assim sendo, como fica o custo da responsabilização?

Dessa responsabilização pode-se ainda extrair como consequência as dissoluções dos consórcios, que voluntárias e involuntárias, encerram a prestação dos serviços públicos por essas instituições, deixando a sociedade, principal interessada, à mercê desses serviços.

É de rigor que todos os esforços sejam empregados para que os consórcios se mantenham vigentes enquanto forem necessários, pois não só garantem a prestação dos serviços como também podem adotar atividades

preventivas e evitar outros gastos, e ainda garantem um maior espectro de inclusão nos atendimentos das demandas públicas.

A apresentação exemplificativa de um consórcio de direito público – CIVAP e dois consórcios de direito privado – CISNORPI e CISAMUSEP - torna a pesquisa mais palpável, com o objetivo de demonstrar a responsabilidade dos consorciados sob a perspectiva financeira no contexto social.

Os problemas políticos, relacionados à manifestação de vontade no consorciamento, o dispêndio de esforços para o alinhamento dos interesses, as escolhas sobre investimentos, por exemplo, fogem às mãos desta pesquisa, pois envolvem outra esfera de competência.

No mesmo sentido os problemas legislativos. Apesar de se acreditar que haveria necessidade de uma reforma na legislação dos consórcios públicos para que mais clara fosse em seus objetivos e instrumentos e ser o aparato jurídico utilizado, a reforma deve partir dos sujeitos competentes para tanto.

Resta então a discussão sobre os problemas, dificuldades e demandas que se apresentam no aspecto financeiro, utilizando-se da legislação em vigor, com a otimização de suas previsões, e interpretação em prol da viabilização dos serviços públicos.

A pesquisa será desenvolvida utilizando os métodos hipotético-dedutivo e funcionalista, analisando os instrumentos normativos específicos em relação aos consórcios públicos com enfoque nos consórcios públicos que adotam a personalidade jurídica de direito privado, com vistas a delinear a responsabilidade desta modalidade de negócio jurídico utilizando a ciência epistemológica.

1 O ESTADO COOPERATIVO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Para desenvolver a pesquisa sobre os consórcios públicos e compreendê-los é importante considerar algumas perspectivas introdutórias.

Os consórcios públicos estão diretamente relacionados com a prestação de serviços públicos, e como instituição constitucional, traz um arcabouço histórico que lhe justifica.

As instituições públicas se desenvolveram no Brasil de forma a se amoldar ao federalismo, por ser essa a forma de Estado adotada, sendo que os consórcios não são uma exceção a tal condição. Os consórcios foram estudados, e, conseqüentemente, normatizados de forma a se adequar à realidade pátria, considerando a cultura nacional e suas peculiaridades.

A compreensão das origens do federalismo e do Estado federal, bem como a indicação do conceito de federalismo que orientará esta pesquisa, é tratada como ponto inicial.

Em seguida tratar-se-á do federalismo cooperativo e seu fundamento principiológico: a solidariedade.

Essa relação, por sua vez, preconiza uma rápida análise dos princípios que regem a Administração, com destaque à eficiência, como garantidora dos objetivos constitucionalmente previstos.

A compreensão conceitual dos consórcios públicos vem destacada na sequência, com sua expressividade externa e seus desdobramentos em perspectiva às previsões da Lei nº 11.107/2005 – a Lei dos consórcios públicos.

O Estado federal, passando pelo Estado cooperativo, encontra os consórcios públicos como modalidade de negócio jurídico constitucional que viabiliza a instrumentalização de políticas públicas por parte dos entes.

O capítulo finaliza com a confluência das ideias apresentadas inicialmente, indicando a figura dos consórcios públicos como uma das formas de se materializar a cooperação.

Com essas composições, o que se pretende é proporcionar a compreensão do contexto estrutural e normativo que cerca os consórcios, bem como a relevância dessas entidades na Administração pública brasileira.

1.1 Federalismo, federação e Estado federal

Proclamada a República em 1889 e promulgada a Constituição de 1891, o Brasil passou a ser constituído sob a forma federativa de Estado.

A adoção de tal forma de Estado adequava-se ao sentimento de superação que o momento histórico exigia com a queda da monarquia parlamentarista, aliado à intenção de manter a vasta unidade territorial conquistada.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, desde o seu título, deixa claro que a forma de Estado adotada no Brasil é a federativa, tendo sua incolumidade petrificada no artigo 60, parágrafo 4º, que prevê que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir, dentre outras coisas, a forma federativa de Estado.

Se o exercício do poder político está condicionado ao território, tem-se, aí, o conceito de forma de Estado. Por sua vez, se esse poder é repartido no espaço territorial com uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas em regiões, caracterizado está o Estado Federal ou, em outra forma, a Federação de Estados (DURÃO, 2012, p.58)

A forma federativa de Estado encontra suas origens no federalismo, e o federalismo, por sua vez, pode receber diversas abordagens cujas definições variam de acordo com o objeto empírico de análise, ou seja, cada autor promove uma abordagem que melhor explique o caso ao qual dedicará sua pesquisa (FRANZESE, 2010, p. 26).

A professora Maria Helena Ferreira da Camara ensina que

[...] o termo “federalismo” refere-se a realidades diferentes que abrangem desde as uniões políticas mais rudimentares (uniões de Estados) até as mais evoluídas (Estado Federal). Com o federalismo institucional baseado em textos preestabelecidos, existe um federalismo empírico que surge espontaneamente das necessidades sociais. É um erro vincular a ideia de “federal” a um partido político ou a uma técnica de descentralização administrativa. Em verdade é algo mais e algo melhor do que isto. Trata-se de um princípio ativo totalizador do uniforme e particularizador do diferenciado. (CÂMARA, 1981, p.27-28)

Sobre as diversas nuances sob as quais o federalismo pode ser estudado, a literatura tem como ponto comum que o federalismo distribui territorialmente a autoridade em jurisdições autônomas, característica que está matizada pela existência da grande interdependência entre os governos. (SOUZA, 2008, p.36).

Essa interdependência pode ser representada pela forma de matrizes, conjuntos ou sistemas que correspondem aos entes. Estes, por sua vez, estão ligados por intersecções que simbolizam os liames relacionais que proporcionam a interação, a formação de vínculos e a cooperação no cumprimento das atividades públicas.

O federalismo, de acordo com Souza (2008, p 22-35), pode ser sistematizado em quatro abordagens principais: a) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; b) Federalismo como pacto; c) Federalismo e democracia; d) Federações e Federalismo.

Para Almeida (2013, p.13) “pode ser, a Federação, em sua expressão mais simples, uma verdadeira sociedade de Estados”, pois

[...] o impulso associativo a que este ideal equivale presidiu, desde a Antiguidade, a constituição de alianças – e o termo Federação vem do latim *foedus-eris*, que significa exatamente aliança – entre nações independentes, quando sua união se mostrava conveniente, em geral por motivos pragmáticos, ligados à segurança ou a interesses de ordem econômica (ALMEIDA, 2013, p.5)

Superado o impulso associativo inicial, o estudo a ser desenvolvido nesta pesquisa está contextualizado na perspectiva do federalismo como pacto, pois busca fundamentar as ações dos governos em atenção às necessidades coletivas.

Com um detalhe: o atendimento deve ser abrangente, amparando aqueles que se põem nesta sociedade.

A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem seus governantes, elaboram leis a atender os interesses regionais com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites estipulados pelo pacto federativo (MALUF, 2013, 196).

A escola teórica do federalismo como pacto disciplina que a descentralização está mais restrita às esferas de governo, fazendo correspondência a um contrato entre governos soberanos, cujas regras partilhadas entre os governos convivem com as regras de cada governo. Essa teoria focaliza os interesses das populações locais, e de maneira menos intensa os interesses individuais. É a teoria marcada pelo equilíbrio entre as forças opostas. (SOUZA, 2008, p.32-34).

Na visão de Franzese (2010, p. 33), o federalismo como pacto corresponde a “uma espécie de acordo de confiança estabelecido entre os entes federativos, baseado do mútuo reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes”,

que se fundamenta na escolha, sendo a Constituição documento essencial à formalização do pacto.

Em uma síntese simplista, o Estado federal pode ser entendido por ser uma forma de Estado que se caracteriza pela divisão territorial em Estados-membro, que mantenha um governo central, mas que, de maneira organizada, distribua seu poder, competências e responsabilidades para a condução do país. Por isso se diz que o poder é descentralizado.

Há então uma repartição dos poderes autônomos, mas o Estado federal continua a ser o único detentor da soberania, “do poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação” (DURÃO, 2012, p. 58).

Justifica-se pois,

O processo histórico e as transformações de ordem política acabaram por definir o Estado federal como forma de descentralizar não somente a função administrativa, mas também o poder político, com o que gerou a criação de várias esferas dotadas desse poder. É, com efeito, o que classicamente se denomina “Estado de Estados” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1-2)

Interessante anotar que essa descentralização passa por “arenas de decisão política com maior e menor abrangência”, cujo quadro estrutural é determinado pela Constituição e preenchido por arranjos formais e informais, tendo em vista comunicação entre os centros de poder (FRANZESE, 2010, p. 35-36).

Mesmo com a descentralização do poder, ou não-centralização, os Estados-membros mantêm-se unidos por uma conveniência que pode ser territorial, social, cultural, econômica, cujas alianças são formadas em prol de um objetivo maior, determinado pela lei ou pela necessidade social.

A conjunção dos interesses para a formação de um Estado federal encontra duas formas de origem: com a reunião de diversos Estados independentes para originarem um novo Estado federal, a exemplo dos EUA, Suíça e Alemanha; ou com a transformação de um Estado unitário que possibilite a formação de Estados-membros, a exemplo do Brasil, Áustria, Argentina, México e da antiga URSS (CAMARA, 1981, p. 24).

A forma de surgimento de cada federação varia de acordo com os registros históricos do grupo social que o compõe e seu nível de desenvolvimento cultural.

E nessa perspectiva, Fernanda Almeida indica que

[...] o modelo federal de Estado, como o conhecemos contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787 com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte (ALMEIDA, 2013, p.3)

Por essa condição pioneira das treze colônias inglesas na América do Norte, que originaram o atual Estados Unidos da América, o federalismo ali instituído é denominado como “federalismo clássico” ou “federalismo dual”.

Há ainda uma outra nomenclatura a representar o federalismo clássico: o “federalismo associativo”, cujo modelo adotado pelos Estados Unidos resulta de pactos entre unidades previamente soberanas (SILVEIRA, 2002, p. 3).

O federalismo clássico traz como uma de suas características marcantes a repartição de competências bem definidas, delineadas verticalmente em dois centros de governo – União e Estados (ORTOLAN, 2013, p. 8)

O surgimento do Estado federal passa pela matriz norte-americana pois, para solucionar problemas específicos após a independência, os Estados Unidos criaram uma organização política alternativa ao modelo de autoridade política centralizada que dominava o pensamento político anteriormente (ALMEIDA, 2013, p.3).

O federalismo clássico, gerado no seio dos cidadãos, serviu de referência empírica para a construção do conceito de federação (ARRETCHE, 2001, p.24 a).

No Brasil e nos países de colonização tardia houve uma implantação das ideias do federalismo, ou seja, o contexto de emancipação política, aliado às ideias advindas dos Estados Unidos e da Europa, contribuíram para que o federalismo fosse inserido e não formulado. Para essas formações federativas os pesquisadores as denominam “federalismo impróprio”.

O federalismo impróprio também pode ser nominado como “federalismo dissociativo”, cuja solução é adotada a partir de territórios unos, que assim se desejam manter, de modo a permitir a coexistência de coletividades orientadas por interesses nem sempre convergentes (SILVEIRA, 2002, p. 3).

Nessa modalidade do federalismo “as instituições federativas constituem mecanismos para dar espaço à diversidade, dentro de uma unidade, com o objetivo de evitar o rompimento e a separação por parte de uma unidade subnacional” (FRANZESE, 2010, p. 28).

Ser o federalismo clássico ou impróprio não desnatura sua característica. É forma de Estado que como tal deve ser levada em consideração de acordo com suas peculiaridades, especialmente as peculiaridades do contexto social, no momento de sua estruturação administrativa.

Em suma, “do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e eficiência. Para este fim foi o sistema idealizado” (ALMEIDA, 2013, p.30).

A anotação de Almeida carrega a percepção inicial de que a constituição do Estado sob o manto do federalismo está calcada nas bases da liberdade e da eficiência, com isso, todas as estruturas que se desenvolverem neste Estado tendem a ser instruídas sob esses ideais.

E dessa perspectiva a constituição dos consórcios públicos não fugiu, pois, antecipando os estudos que seguem, há de se demonstrar que foram pensados para otimizar a ação estatal, na atuação prestacional, em atenção à crescente exigibilidade.

Se o federalismo surge com o objetivo de garantir a liberdade e a eficiência da administração, sua estruturação exige uma flexibilidade suficiente para que possa se adaptar às suas diferentes modalidades e, conseqüentemente, diferentes realidades políticas, sociais, culturais, econômicas, entre outras.

Há uma especial relevância na flexibilidade, pois “tem possibilitado a coexistência de projeções diferentes do modelo federal de Estado num mesmo momento histórico” (ALMEIDA, 2013, p. 19-20).

A plasticidade formal do federalismo permitiu que se estruturasse e se mantivesse vigente em diversos países, driblando, dentre tantos obstáculos, diferentes histórias, culturas, administrações, condições econômicas por mais de 200 anos.

A discussão sobre o federalismo é longa e profunda, marcada ora por críticas negativas, ora por novas construções. Mas, para o estudo que aqui se desenvolve, basta considerar que a forma de Estado federado é a realidade do Brasil, com seus erros e acertos, defeitos e qualidades, cuja estruturação e articulação de órgãos e entes devem buscar a adequação a tal forma de Estado.

Na propositura do modelo ideal do federalismo a repartição das competências e a discriminação constitucional das fontes de receitas próprias de cada ente evitaria deficiências do sistema e permitiria o cumprimento dos deveres atribuídos com a descentralização.

O emprego da palavra “descentralização” faz referência não apenas à repartição de competências relacionadas às federações formadas pela dissociação, engloba ainda o sentido de “não-centralização”, cujas federações se formaram pela associação, portanto, o uso da palavra “descentralização” neste estudo se faz em seu sentido *lato*.

Embora o federalismo esteja “muitas vezes acompanhado da descentralização” e influencie “a forma como as relações intergovernamentais manifestam-se, ele não se confunde com os dois outros conceitos[...]” (SOUZA, 2008, p. 37).

Isso porque, “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá subsistência à descentralização em unidades autônomas” (ALMEIDA, 2013, p.14).

A descentralização passa do ponto macro, que é o Estado Federal para os entes, que por sua vez, descentralizam para estruturas de auxílio, sem que cada um perca sua peculiaridade.

E nesse contexto da descentralização e autonomia, Abrucio aponta que:

[...] A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais [...]. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial. (ABRUCIO, 2005, p. 43)

A descentralização ocorre com a repartição das competências do Estado de maneira mais ou menos definida, a depender da condição histórico-social enfrentada pelo país, que conta com a capacidade de flexibilização do federalismo.

A descentralização se revela deveras importante pois os governos locais, mais próximos da população atendida, têm melhores condições de aferir as necessidades regionais e com isso supri-las, viabilizando a economia de recursos e tornando a administração mais eficiente.

Porém, o que se vê na prática é que, mesmo com a discriminação constitucional das receitas, a arrecadação pública nem sempre corresponde ao planejamento, e, via reflexa de consequência, não atende às necessidades regionais delineadas na repartição das competências.

Diante da máxima da infinitude de necessidades humanas e receitas limitadas foi necessário aplicar instrumentos inovadores que pudessem ampliar o atendimento social com a renda restrita aos valores arrecadados.

Os consórcios então extraem-se como parte desses instrumentos, inseridos no modelo federal de descentralização que amplia o atendimento com recurso restrito e compartilhado.

Para harmonizar tal proposta verifica-se que “A experiência federativa, portanto, não é apenas uma distribuição formal de competências entre governos, mas sim um processo dinâmico por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída” (ORTOLAN, 2013, p.2).

Por um lado, como já visto, a administração local, em razão da proximidade, tem condições de formular melhores políticas administrativas. Por outro, a arrecadação muitas vezes não é suficiente para fazer frente às necessidades encontradas, ensejando a busca de sistemas, de estruturas administrativas, que se adequem à forma federativa de Estado e aos reclamos sociais regionais.

Verificando que a federação progride com organismos inovadores, o regionalismo permite que novos elementos sejam projetados ou aliados aos em desenvolvimento (BARACHO; SOUZA, 2010, p. 515), a garantir que as dificuldades de cada grupo social sejam dribladas, sem desrespeitar suas características e necessidades.

Fala-se em regionalismos pois, via de regra, entes da mesma região tendem a possuir características sociais, históricas, geográficas, culturais e financeiras semelhantes.

A consideração das similitudes para a gestão associada torna justa a atuação da Administração, ou seja, mais precisa e eficaz, como exigida nos nichos sociais e com um menor impacto financeiro.

As peculiaridades regionais são tratadas por Hertha Baracho e Jacyara Souza, atentando que

[...] é preciso que se repense o regionalismo. Ele constrói uma regionalidade dentro do próprio Estado, formada por hábitos, costumes e uma tradição comercial e econômica que devem ser preservados e não suprimidos pelo poder estatal. (BARACHO e SOUZA, 2010, p. 507)

Pelas definições estudadas até aqui, a federação vista como um pacto traz em si uma essência associativa, pois trata de uma aliança, uma verdadeira sociedade de estados. Como aponta Camara (1981, p. 28), “o federalismo subentende uma exigência muito viva de bem comum e de convívio”.

Essa aliança formada em torno do bem comum remete ao contratualismo, como lembra Durão:

A própria ideia do Contrato Social de Rousseau representou um marco em prol da vontade geral, a qual chamamos hoje de cooperação. A ideia de “amenização do conflito”, baseada no pacto social de ceder à sociedade um pouco de sua possibilidade cidadã em troca da plena integração foi uma profunda transformação (DURÃO, 2012, p.29)

O federalismo como uma aliança de Estados favorece a atuação administrativa cooperativa entre os entes oportunizando o desenvolvimento equilibrado, sem deixar de lado a autonomia de cada um.

Há, então, uma intrínseca relação entre o federalismo e a cooperação, como se verifica das lições de Carvalho Filho:

A realidade do regime federativo, entretanto, não pode abdicar do regime de cooperação e parceria entre seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fator inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza. (CARVALHO FILHO, 2009, p.5)

A Constituição Federal do Brasil de 1988 pretendeu a reaproximação ao federalismo cooperativo, apesar do federalismo clássico, ou dual, ter servido como referência empírica na construção do Estado. (ORTOLAN, 2013, p. 1)

Diz-se reaproximação ao federalismo cooperativo pois a estruturação do Estado Federal brasileiro em sua forma cooperativa não é recente, remonta as Constituições Brasileiras de 1934 e 1946. (ALMEIDA, 2013, p.27-28).

Após a Primeira Guerra Mundial o federalismo assume uma postura cooperativa, pois havia necessidade de reconstrução dos países destruídos com a coordenação e conjugação de esforços por parte dos integrantes da federação (CARVALHO FILHO, 2009, p. 4).

Contudo, a instrumentalização cooperativa do federalismo é marcadamente vista após as crises mundiais de 1929, evidenciando que desde o seu despontamento, com a fim da Primeira Guerra Mundial, muito já se transformou para atender aos reclamos sociais.

O federalismo, portanto, em sua plasticidade, se performa e se adapta às transformações sociais para que consiga se manter vigente, condição que reflete na criação de entidades.

Se em meados de 1930 havia a necessidade de ampliação dos poderes da União e conseqüente fortalecimento, com novas atribuições aos Estados, nos

últimos 20 anos a Constituição brasileira normatizou a pretensão social de promover a cooperação entre os entes, de maneira a instrumentalizar o princípio da solidariedade, que compõe a estrutura constitucional brasileira.

A solidariedade, dentro do federalismo, vem apresentada pela cooperação, que viabiliza o desenvolvimento de vários entes, bem como auxilia no equilíbrio entre eles.

Nessa toada, o estudo do federalismo cooperativo é relevante para compreender os liames relacionais formados pelos entes no atendimento das demandas sociais coletivas, e se divisa a seguir.

1.2 Federalismo cooperativo

O federalismo cooperativo compreende, de maneira mais intensa, a realidade da Administração pública a partir do século XX, graças a flexibilidade que permite a esta forma de Estado se adequar às diversas realidades dos países onde foi implantado.

O federalismo se operacionaliza de forma cooperativa em razão das grandes crises mundiais em meados de 1930, pois sem uma maior intervenção da União e sem cooperação seria difícil superá-las.

Passados quase 100 anos dos primeiros estudos sobre o federalismo cooperativo, a pesquisa permite verificar que há uma contínua transformação e atualização de suas bases.

Quando no princípio se fez nascer ante as necessidades, principalmente econômicas, aumentando e fortalecendo os poderes da União para que os Estados não sucumbissem à crise; hoje se mantém para promover o almejado desenvolvimento equilibrado, buscando reduzir as desigualdades sociais.

Se o federalismo clássico é marcado pela dualidade e repartição de competências bem definidas, com um certo isolamento entre as esferas do governo, o decurso do tempo demonstrou que a divisão nunca foi cristalina e impermeável, mantendo relações de interdependência que se intensificam com as novas exigências de provimento das políticas públicas (ORTOLAN, 2013, p. 12-13).

Essa ascendência do relacionamento dos entes é marcada por Carvalho Filho como

[...] a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a

evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. [...] Na cooperação [...] todos se envolvem nos mesmos objetivos e buscam a satisfação de todos interesses. (CARVALHO FILHO, 2009, p.5)

Da nota de Carvalho Filho extrai-se que a cooperação dentro do contexto federativo impulsiona a ação pública em torno da evolução do Estado. Para isso, os gestores buscam formular estruturas administrativas que os auxiliem nessa empreitada, e por isso, os consórcios inserir-se-ão diretamente na realidade do federalismo cooperativo.

A Constituição de 1934, ao fragmentar as competências entre os entes federativos de maneira equânime, ao menos formalmente, enseja o despontamento do federalismo cooperativo no Brasil (BARACHO e SOUZA, 2010, p 509).

Um período marcante para o federalismo, como destaca Abrucio, é o interregno entre 1946-1964 visto que “foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Tal equilíbrio encontra sustentáculo na Constituição de 1946, mais amadurecida em relação as ideias da cooperação interfederativa, cujo espírito cooperativo e democrático inspirava novos ares para a Administração pública. Contudo, o Golpe Militar foi um obstáculo ao desenvolvimento, que só foi retomado com a Constituição de 1988, mas a passos lentos.

Diante do contexto histórico da promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista que o país acabara de superar um governo ditatorial, havia necessidade de se garantirem as seguranças jurídica e social, de modo que a adoção da Administração burocrática por parte do legislador é um reflexo disso.

O modelo burocrático de administração é marcado por um intenso formalismo e controle de processos. A manutenção dessa realidade gera mais custos para o Estado, culminando com o aumento das despesas e, conseqüentemente, com a concentração de tarefas cujo êxito do Estado dependia da corrida por recursos e benefícios, industrialização e crescimento econômico.

Impingir aos entes o crescimento econômico atrelado à corrida por recurso gera tensão entre eles, que culmina em competição, como explica Abrucio: “O caráter predatório do federalismo brasileiro resultou do padrão de competição não-cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e deles contra si”. (ABRUCIO, 2005, p. 47)

A competitividade contribuiu para a crise de 1994, mas também instigou a busca de novos sistemas para a superação dessa crise com a reforma da administração pública, instrumentalizada pela Emenda Constitucional nº19/1998.

Percebe-se que o precedente da cooperação é o conflito, que encontra campo fértil nas desigualdades e carências sociais, visto que “[...] o conflito surge quando há entrechoques de interesses, quer os agentes desejem o mesmo, quer pretendam impor o seu aos demais” (DURÃO, 2012, p.28).

Resta, então, uma perspectiva positiva do conflito, como sendo o meio de viabilizar a busca pela cooperação que projeta maior sucesso na plena interação, como esclarece Durão:

[...] a sede para o conflito repousa no “sentir-se desigual”, na percepção de carências intrínsecas, que podem levar o meio à completa estagnação. [...] O conflito na sociedade carente e desigual é inevitável. [...] O “sentir-se carente” é o viés que torna o ser humano menos autossuficiente do que ele gostaria de ser. É a cooperação a teia que nos faz sociedade. É a interação o grau máximo de solidariedade social que o meio pode lograr. (DURÃO, 2012, p.30)

Em resumo, essa superação do conflito pela cooperação pode ser vista em diversos momentos da história, seja nos primórdios da formulação do federalismo, como ainda nos diversos períodos que determinaram sua reformulação.

Especialmente no Brasil, a crise dos anos 30 foi determinante para a reformulação do federalismo em bases cooperativas. Após os golpes ditatoriais, a reestruturação da Administração Pública passou por períodos competitivos na busca pela reconstrução do país, em reconquista aos direitos de liberdade.

A competição desmedida, porém, promove o crescimento da desigualdade, com tendência para o conflito que há de encontrar a cooperação como esperança para o contínuo desenvolvimento do país.

A cooperação federativa já existia nos idos dos anos 30 e o abalo político-social a deixa temporariamente ao longe da realidade administrativa. No entanto é recobrada ante novas crises e volta a ser objeto de estudo e pesquisa na segunda metade dos anos 90 em diversas áreas do conhecimento.

Os problemas destacados expõem a relação diretamente proporcional entre equilíbrio administrativo e desenvolvimento público. Os consórcios se alinham à proposta da busca pelo equilíbrio entre os entes de uma mesma região cujo objetivo é desenvolver o serviço potencialmente descentralizado.

O equilíbrio, por sua vez, está afeto à eficiência, ou seja, atingir diretamente os interesses sociais dos que ali se encontram.

A ideia de entes federativos formalmente equânimes ganha dinamismo com as disposições infraconstitucionais e contratuais, definindo novas relações intergovernamentais de uma federação. (ORTOLAN, 2013, p. 20)

Partindo da premissa de que “deve haver interação entre as diferentes células para que o sistema funcione”, essa interação necessária é que nomina o sistema como cooperativo; “os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não necessariamente por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo (FRANZESE, 2010, p. 38).

A previsão constitucional aguça o sentido da cooperação. Denotativamente, a cooperação representa a ideia de operar em conjunto, simultaneamente, de colaborar, de agir em sinergia. Quando aplicada, manifesta-se por atitudes dessas magnitudes e, portanto, estarão inseridas em decisões políticas dotadas de sincronia, envolvendo os que possuem objetivos e interesses semelhantes.

Na visão de Durão “[...] a cooperação se opera como uma possibilidade a mais de neutralização deste estágio de inquietação social. Seria a cooperação o laço benéfico que uniria as comunidades com o objetivo de consagrá-la à integração” (DURÃO, 2012, p. 31), e “está intimamente ligada à participação consciente e à liberdade de consenso para solução dos problemas comuns” (DURÃO, 2012, p. 33).

A cooperação entremeia-se aos entes para justificar uma ação eficaz, e, como revela Ortolan

[...] o problema da cooperação intergovernamental hoje está em franca expansão, pois diretamente relacionado com a eficácia das esferas político-administrativas em suas operações práticas, interessa saber como diferentes federações têm desenvolvido suas relações intergovernamentais a fim de superar o dilema federativo da “unidade na diversidade” e vencer as fortes pressões do chamado “Novo Estado Social” por menos gastos, mais eficiência, coordenação e cooperação na gestão de políticas públicas. (ORTOLAN, 2013, p.2)

E está a fundamentar as relações sistematizadas pelo Poder Público, auxiliando no desenvolvimento das regiões, alcançando destaque em períodos de crise, pois fortalece ações afirmativas em atendimento às necessidades sociais de cada período.

Mostra-se então diretamente relacionada com a eficiência na prestação dos serviços públicos, como Pedreira aponta:

[...] considera-se cooperação como a institucionalização da atuação conjunta e coordenada, de modo a produzir soluções dotadas de maior estabilidade, inclusive para ampliação da legitimidade democrática e para a afirmação da eficiência da atividade administrativa do Estado brasileiro. (PEDREIRA, 2006, p.33)

A solidariedade é o princípio elementar da cooperação, a impulsionar as relações entre os entes, que agrega e consolida os interesses humanos, cuja previsão constitucional encontra legitimidade nos interesses sociais.

As Constituições Brasileiras de 1934, 1946 e 1967 preveem a solidariedade como fundamento do federalismo cooperativo. O cenário político e econômico que subestimou tal princípio, voltou a compor os objetivos da república federativa brasileira com a Constituição de 1988.

Nessa busca pela sociedade solidária “não se tem a mera pretensão de se garantir a liberdade, mas também de estimular a atuação de toda a sociedade em prol da igualdade [...] a solidariedade deixa de ser apenas algo “desejável” para se tornar atuação obrigatória [...] da sociedade” (ROSSO, 2008, p. 29).

As crises mundiais tornaram evidente a necessidade de que a estrutura do Estado fosse revista, remodelando-o em suas prioridades, do liberal para o social, cuja forma o acompanha, do federalismo clássico para o cooperativo.

Ao menos para que a sociedade solidária seja viabilizada, a Constituição Brasileira de 1988 consignou ao artigo 3º - que trata dos objetivos fundamentais da República – a construção dessa solidariedade, nos meandros da federação.

E isso fica evidente nas palavras de Costa:

Nosso federalismo comporta um amplo, complexo e singular sistema de inter-relações de participação, cooperação e integração entre União, Estados e Municípios, o que implica na importante correlação entre o federalismo e o princípio da solidariedade estampado no inc. III do art. 3º da Carta de 1988, de modo a provocar um inter-relacionamento federativo em que se busca não somente as condições para que cada ente federado, a seu modo concretize os direitos sociais fundamentais, mas, indo além disso, para que todas as entidades federativas alcancem esse objetivo de forma mais equânime possível (COSTA, 2012, p. 123 – 124)

A solidariedade é, concomitantemente um objetivo e um princípio constitucional, que enuncia uma diretriz política dotada de algum grau de eficácia imediata que atua, como mecanismo de interpretação de todo ordenamento como também por fundamento da ordem constitucional (ROSSO, 2008, p. 30-31).

O princípio insculpido no artigo 3º, inciso I da Constituição de 1988 consubstancia uma ordem voltada a toda nação, orientando as condutas sociais tanto no aspecto público quanto no privado, na busca de um estado ideal, motivo pelo qual é um dos objetivos da República Brasileira (SILVA, C.D.O, 2006, p.27).

A estrutura da administração pública cooperativa não guarda razão em um federalismo competitivo, exacerbado com o emprego de técnicas aparentemente vantajosas e que, ao final, se revelam mais custosas do que proveitosas para os entes. A cooperação garante a efetividade das normas constitucionais, como aponta Costa:

Por certo, se a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos da República Federativa do Brasil, seria inconcebível um agir político estatal nos moldes da doutrina liberal, em que cada ente federativo seria plenamente autônomo em sua manutenção e desenvolvimento econômico e social. (COSTA, 2012, p. 131)

A harmonia entre os entes viabiliza a formação de alianças para que formulem novas metas, novas políticas públicas e otimizem os serviços prestados à coletividade. E essa aliança formada entre os entes é fundamental para a redução e até mesmo para a superação das desigualdades.

Sobre as alianças federativas como superação das desigualdades, Silveira aduz que:

Os princípios da solidariedade e cooperação que sustentam todo o projeto federal brasileiro, apontam para imperativos de equilíbrio financeiro e de substancial homogeneidade de todas as componentes federadas. A homogeneização implica a progressiva diminuição das antinomias regionais em favor da tendencial equiparação das situações jurídicas e das condições de vida em todo território federal (SILVEIRA, 2002, p. 17)

O federalismo cooperativo é apresentado aqui com o objetivo de compreender as transformações ocorridas no Brasil e no mundo, determinantes para a reestruturação administrativa.

E como aponta Franzese:

A teoria do federalismo cooperativo se torna interessante à análise dos sistemas de políticas públicas porque discute o compartilhamento entre governo central e governos subnacionais como uma consequência natural do federalismo e não como um jogo de soma zero, que leva necessariamente à centralização ou descentralização. (FRANZESE, 2010, p. 22)

Estando os consórcios públicos inseridos no contexto das políticas públicas, como se verá adiante, a condição do federalismo, da cooperação, da prestação de serviços, dos consórcios e da eficiência é de ligação direta, sendo que

o federalismo cooperativo justifica a prestação de serviços pelos consórcios públicos cujo fim é atender as necessidades públicas com eficiência, reduzindo os desequilíbrios.

O Estado Cooperativo atual encontra previsão constitucional, conforme se verifica no parágrafo único do artigo 23¹ da Constituição de 1988, deixando que as Leis Complementares fixem os parâmetros para a cooperação entre os entes, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Tal dispositivo constitucional que prevê as competências dos entes federativos evidencia os meandros do federalismo cooperativo. Para Silveira,

As competências comuns constitucionalmente previstas (artigo 23º) destinam-se a oferecer o instrumentário jurídico para a concretização do federalismo cooperativo entre os brasileiros [...] já que objectivam a articulação das esferas governamentais, nos termos de seus recursos e funcionalidades, em torno de preocupações e interesses comuns (SILVEIRA, 2002, p. 11)

E ainda no artigo 43² a Constituição prevê que a União poderá articular ações visando o desenvolvimento e redução das desigualdades em determinados espaços geoeconômicos e sociais, deixando às leis complementares as disposições sobre as condições para a integração e a forma como hão de ocorrer.

Os dispositivos constitucionais harmonizam-se em favor da coordenação demonstrando uma diretriz à atuação dos gestores em prol do interesse comum, bem como, em alguns casos, estabelecem taxativamente as atividades e o modo de agir de cada ente, por seus administradores.

Destaca-se a “coordenação intergovernamental” na visão de Abrucio (2005, p. 41-42). A problemática está inserida nas formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta, presentes nas federações, que suplanta a dicotomia centralização e descentralização.

Bercovici esclarece que:

¹ Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

² Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades.

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. [...]

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência com os demais.

[...] A cooperação se revela nas chamadas competências comuns [...]. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las. (BERCOVICI, 2002, p. 16-17)

A cooperação intergovernamental funcionaliza o pacto fundador porque flexibiliza eventuais disfunções da distribuição competencial e otimiza a partilha das responsabilidades prestacionais (SILVEIRA, 2002, p. 20).

Tal condição encontra sustentáculo na Constituição Federal, na forma federativa de Estado, manejada pela cooperação, que impulsiona a idealização de novas formas de atuação coletiva na superação das disparidades econômicas ante a realidade de necessidade x possibilidade.

Na hipótese do federalismo cooperativo “[...] todas as decisões são o máximo possível compartilhadas e dependem da anuência de praticamente todos os atores federativos” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

A opção da Constituição Federal de 1988 fica evidente ante a disposição de matérias de competência comum entre todos os entes federados, considerando que o federalismo de cooperação abrange não só as atividades essenciais do Estado, mas também o atendimento dos interesses populares. (PEDREIRA, 2006, p. 27-33).

O federalismo cooperativo garante “mecanismos capazes de assegurar um eficaz bloqueio a uma tendência autoritária na centralização do poder político” (COSTA, 2012, p. 129), vez que os entes envolvidos participam do sistema constitucional de freios e contrapesos.

Para tanto, “[...] a Constituição Federal é pródiga na atribuição de competências comuns que implicam o envolvimento dos diversos níveis de governo” (BRAGA, *et al*, 2010, p. 553), e assim, dá suporte legal à cooperação.

A cooperação é medida de eficiência para os entes, visto que, como aponta Abrucio:

[...] o *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns [...] para auxiliar governos menos capacitados ou mais

pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. (ABRUCIO, 2005, p. 44)

Há, assim, uma viabilização dos arranjos intergovernamentais, promovendo políticas e serviços públicos em atenção às demandas regionais e nacionais, a justificar que os entes federativos possam reunir esforços com o propósito de solucionar as dificuldades administrativas semelhantes.

Mas isso não é tudo, pois, como esclarece Braga,

[...] a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados satisfatórios. No mesmo sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado num ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos. (BRAGA, *et al*, 2010, p.550)

O que se extrai é que a cooperação é ínsita ao próprio federalismo e o princípio da cooperação pode ser apontado como fundamento de políticas públicas em razão da previsão constitucional, legitimando a decisão dos entes.

Para que a atuação dos entes públicos seja eficiente o cenário, dentro da realidade federativa deve, então, conjugar a cooperação e democracia, em atenção aos interesses sociais.

Para Silveira o federalismo brasileiro sofre de uma psicopatologia institucional de modo que:

[...] a cooperação intergovernamental não tem avançado por força do compromisso constitucional de cooperação subjacente aos Estados compostos [...] ou seja: a cooperação progrediu naquelas esferas em que o constituinte optou por rigidificar soluções, onde recorreu a uma instrumentalidade normativa marcada pelo perfeccionismo e pelo pormenor. (SILVEIRA, 2002, p. 10)

Como mecanismo de fomento às decisões administrativas pró-cooperação, o legislador insere a figura dos Consórcios Públicos evidenciando seus benefícios, alçando-o ao patamar de instrumento para a realização dos objetivos da República, dos quais todos os entes são responsáveis para alcançar.

A descentralização, que objetiva reduzir o custo estatal, deve ser acompanhada de instrumentos que atendam os serviços públicos de maneira eficiente. Para tanto, Cléber Silva assevera: “Não resta dúvida de que, se bem utilizados, os consórcios públicos, [...] constituirão instrumentos eficazes e adequados

ao processo de descentralização política que se intenta levar a cabo” (SILVA, C.O.P. 1999, s/p.).

Algumas das dificuldades enfrentadas na promoção de atividades em cooperação afastam-se do universo jurídico quando se deparam com a dependência de escolhas administrativas, sob a perspectiva da discricionariedade, para se materializarem.

Não são poucos os argumentos dos gestores públicos para justificar a dificuldade dos entes em garantir à população os direitos previstos entre eles, chamando atenção o problema das dificuldades econômicas.

E na perspectiva das dificuldades econômicas, Abrucio destaca: “a disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (ABRUCIO, 2005, p.48).

Para fazer frente ao “[...] desequilíbrio entre encargos e receitas e a insuficiência dos arranjos institucionais” foi necessário criar mecanismos cooperativos, como, por exemplo, os consórcios públicos, para darem suporte às diretrizes e práticas inovadoras da gestão enfrentando os problemas sociais locais. (PIRES, NOGUEIRA, 2008, p. 47)

Como dito, na superação de tais obstáculos a adoção da gestão associada respaldada no federalismo cooperativo viabiliza os consórcios públicos dentre outras formas previstas no ordenamento.

A opção que se faz pelos consórcios públicos está justamente em sua alta capacidade de integração de entes, de forma flexível – apesar do balizamento normativo, a atender regiões marcadas por dificuldades que não se tem previsão de superação de maneira isolada, atendendo aos objetivos fundamentais da República.

Os consórcios conjugam forma de Estado, princípios constitucionais, relação administrativa, atendimento dos serviços públicos, tudo de maneira eficiente, garantindo desenvolvimento e condições equilibradas e estáveis do relacionamento social.

E essa relação, baseada em princípios, acompanham o estudo no próximo tópico.

1.3 Administração pública: dos princípios constitucionais em sentido lato e da eficiência

A Administração pública como vista nos dias atuais é reflexo das mudanças constitucionais promovidas pela Emenda 19/1998, e se destaca pela reforma administrativa constitucional.

A Constituição inicia o capítulo da Administração Pública com o art. 37, que traz em seu bojo princípios administrativos a serem seguidos pela administração direta ou indireta de todos os entes.

Os princípios enumerados no *caput* do dispositivo enunciam conceitos básicos ou primários, pois deles decorrem ou se voltam muitos outros, e sustentam a grande estrutura administrativa. Sem prejuízo dos demais princípios esparsos, implícitos ou explícitos, ao longo da Constituição e ainda os impressos em normas infraconstitucionais, participam à Administração como um todo.

Diz-se básicos ou primários pois uma leitura atenta dos princípios extraídos das fontes infraconstitucionais permite perceber que mantêm relação com, pelo menos, um daqueles.

É o caso do princípio da continuidade, por exemplo, que vem expresso na Lei nº 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, mas não se subsume a essas situações.

O *caput* do art. 6º da Lei de concessões e permissões prevê que na concessão ou permissão a prestação do serviço deve ser adequado ao pleno atendimento dos usuários. O parágrafo primeiro, por sua vez, traz o conceito legal da expressão “serviço adequado”, esclarecendo ser o que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Os consórcios públicos, apesar de inicialmente não se amoldaram aos conceitos de concessionária ou permissionária de serviço público, tomam, para a prestação dos seus serviços, alguns dos conceitos aqui traçados, especialmente quando se trata de serviço adequado e eficiência.

Isso porque quando prestam serviços públicos o fazem com a autorização dos entes, com o trespasse das funções, da execução do serviço.

Nota-se que a continuidade está intimamente ligada à eficiência, sendo que o legislador deixou explícita essa relação quando conceituou a expressão “serviço adequado”.

A eficiência está relacionada com o bom desempenho funcional, na busca dos melhores resultados práticos nas atividades estatais, o que se relaciona diretamente com a óptica trazida pela EC. 19/1998.

Apesar do princípio da eficiência ter sido expresso em constituições anteriores, a reforma administrativa, que inseriu o modelo gerencial, objetiva aproximar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos aos da iniciativa privada, guardando as suas devidas proporções.

O comportamento das empresas é o da maximização dos lucros, na satisfação de seus interesses (RODRIGUES, 2013, p. 78). Enquanto que o da Administração pública é a maximização da prestação.

Sob análise da teoria dos jogos, as instituições correspondem às regras do jogo, enquanto que as organizações são as equipes que o jogam. Disso decorre que a eficiência das instituições repercute na eficiência das organizações (RODRIGUES, 2013, p. 79)

Sobre essa aproximação proporcional, Rodrigues explica:

Importante advertir que o conceito de eficiência das instituições distingue-se da eficiência econômica (pura), porquanto a maximização dos agentes inseridos numa estrutura institucional deve adaptar-se às regras que dirigem a Economia naquele momento, sem afastar a possibilidade de alteração futura do regime. Trata-se pois, da denominada eficiência adaptativa, de caráter dinâmico, por meio da qual é possível o estabelecimento de sucessivos ajustes ao equilíbrio institucional a cada transformação empreendida no regime vigente. (RODRIGUES, 2013, p. 79)

A eficiência adaptativa resume a ideia de que para o sucesso do atendimento, é preciso que a Administração esteja preparada para operar os fatores externos que se apresentam durante a empreitada para restabelecer a condição mais próxima da ideal, e continuar em sua tarefa prestacional.

O propósito é a busca de resultados positivos para os usuários dos serviços, o qual deve ser adotado nas estruturas administrativas e, consequentemente, nos consórcios públicos, aqui estudados.

A argumentação retórica que traz à tona os detalhes do federalismo e da cooperação (abordados anteriormente), aliado à reforma administrativa e a perspectiva eficiência, encontram relação e explicação no excerto de Silva:

No contexto da reforma administrativa, a possibilidade de colaboração dos entes federados entre si traz mais eficiência ao serviço público. O que se quis introduzir com o modelo proposto pelo art. 241 da Constituição, após a

Emenda 19/98, foi a opção de transferência de serviços públicos mediante colaboração entre um ente e outro. (SILVA, C.O.P., 1999, s/p)

A colaboração, como se verá a seguir, é a essência dos consórcios sendo determinante para que a eficiência seja tão discutida.

As bases teóricas do federalismo cooperativo e do princípio da eficiência bastariam para justificar a ação interativa dos entes em torno da satisfação das necessidades.

O legislador ao trazer para o Brasil a figura dos consórcios, adaptada ao contexto nacional, tornou palpável a relação da cooperação e da eficiência. Atendeu ainda ao princípio da legalidade, e garantiu que os gestores públicos tivessem uma organização que pudesse maximizar a prestação dos serviços.

Por isso, Rodrigues diz que:

Presente um consórcio público, os entes federados envolvidos maximizam a utilidade política das ações cooperadas, auferida pelos correspondentes gestores, razão pela qual a preservação do consórcio na condição positiva de *equilíbrio* entre *custo-benefício* demanda, entre outras coisas, a formatação do protocolo de intenções e do contrato da operação consorciada de maneira mais eficiente possível (RODRIGUES, 2013, p.78).

Os consórcios demonstram ser o símbolo dessa relação de cooperação e eficiência, e para inteirar-se sobre eles, é preciso seguir o estudo com conceitualização e contextualização.

1.4 Consórcios públicos: conceito e noções gerais

A atual figura dos consórcios públicos foi inserida na Constituição brasileira por meio da Emenda Constitucional nº19/1998, e, como exposto anteriormente corresponde a uma resposta legislativa à crise gerada pela competição entre os entes que buscavam uma maior autonomia e mais recursos para garantir aos seus cidadãos o mínimo existencial previsto pela Constituição.

Não se quer dizer que a competição não é importante, pois o é. Porém, na forma como se apresentava promovia um enfraquecimento dos entes, principalmente os menos favorecidos e, como resultado verificava-se a fragmentação dos laços federativos.

Necessária se fez a reestruturação administrativa de modo a contemplar um novo gerenciamento público, observando as exigências do federalismo.

A adoção do sistema de administração pública gerencial substituiu o burocrático, visando o controle de resultados, “devendo ser transferidas para o setor

privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 12).

Com isso o Poder Legislativo garantiu que o Poder Executivo tivesse ao seu dispor novas formas de superação das diferenças, dos desequilíbrios de crescimento sem que a autonomia dos poderes e dos entes ficasse abalada.

Tal Emenda fortalece “a competência administrativa do centro de direção administrativa do Estado brasileiro e estimula a autonomia das agências e das organizações sociais (entidades periféricas da administração pública)” (SILVA, C.O.P., 1999, s/p.).

A figura dos consórcios públicos, então, foi apresentada no artigo 241³ da Constituição Federal de 1988, reescrito com as bases determinantes da reforma administrativa trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, instruindo a descentralização da prestação de serviços públicos a viabilizar a transferência de serviços de um ente para outro, apresentando-se como um conjunto de técnica que reorganiza o território e fortalece o modelo federal (SILVA, C.O.P., 1999, s/p.).

A pretensa cooperação surge da necessidade em superar as diferenças que atravancam o desenvolvimento do país, principalmente nas regiões interioranas, sendo que o projeto brasileiro dos consórcios públicos carrega as experiências internacionais.

Os consórcios alçam expressividade na prestação dos serviços públicos pelos pequenos municípios, como ressalta Braga:

[...] os consórcios são pensados como meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala dos investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente. Todavia, a experiência recente tem revelado que a estratégia do consorciamento tem servido também como um instrumento para a descentralização de serviços públicos estaduais. Este é o caso do Paraná, onde, por iniciativa do governo estadual, 325 dos 399 municípios associaram-se em 20 grandes consórcios de saúde (BRAGA, *et al*, 2010, p. 553).

Os consórcios públicos se apresentam como um poderoso instrumento que, se bem aplicado, possibilitam aos Municípios e também para Estados desabastados promoverem a infraestrutura, costumeiramente dispendiosa, necessária às suas populações (BORGES, 2006, n.6, p.3).

³ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Com a inclusão dos consórcios públicos no texto constitucional, o legislador dá vida a uma entidade *sui generis*, que alinha os entes federativos para a conquista dos objetivos fundamentais da República.

Os consórcios vinculam entes públicos, que juntos buscam atingir fins que podem ser de difícil consecução individual, e por isso consideram-se as atividades por eles desenvolvidas funções tipicamente administrativas.

Sobre a conceitualização, Di Pietro pondera que:

[...] pode-se conceituar os consórcios públicos, perante a Lei nº 11.107/05, como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2015, p.251)

Ademais, permitem que em regiões de municípios pequenos e no interior do país a população tenha maiores condições de acesso a serviços que de outra maneira, sob a égide da concepção de administração burocrática, só veriam em capitais ou grandes centros.

Seguindo o entendimento de Borges, é possível ver que:

Poderão, assim, consagrar-se associativamente para combinar e somar os recursos materiais, financeiros e humanos de cada um, no sentido de realizarem ações conjuntas que, se fossem desempenhadas por cada ente público, isoladamente, não ofereceriam a suficiente viabilidade financeira, nem alcançariam os mesmos resultados positivos, com a desejável eficiência (BORGES, 2006, n.6, p.3)

Os mecanismos cooperativos manejados pelos consórcios são uma resposta prática ao problema das responsabilidades públicas, gerenciando a relação entre o Estado e o setor privado ou entre o Estado e a sociedade, em caráter supletório, para o enfrentamento de questões relacionadas com emprego, segurança, acesso a equipamentos e serviços em face a insuficiência de recursos públicos e a inadequação dos modos de gestão para o atendimento das demandas sociais (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p 47).

Nesta mesma perspectiva, Medauar e Oliveira destacam a importância dos consórcios:

Os consórcios públicos visam atender objetivos comuns dos entes consorciados, e suas atividades são desenvolvidas em sua área de atuação, correspondente ao território dos entes que os compõem (espaço interfederativo). As operações urbanas consorciadas pretendem instrumentalizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma área de determinado município (espaço intramunicipal) (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.17)

A redação dada ao artigo 241 da Constituição, fazendo constar os consórcios públicos como instrumento de gestão associada, entrou em vigor na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, ou seja, em 4 de junho de 1998.

Nesse período os consórcios públicos ainda não estavam regulamentados por uma legislação própria, porém, a eficácia da norma constitucional aliada à necessidade dos entes em instrumentalizar as políticas de governo e de estado foram determinantes para a articulação desses personagens administrativos, sem que houvesse, então, uma regulamentação específica.

Somente em 2005, ou seja, após sete anos da inserção dos consórcios públicos no texto constitucional é que passaram a ser regulamentados por uma legislação própria, instituidora de regras comuns.

O decurso do tempo foi relevante para que os consórcios fossem experimentados, e pudessem vivenciar dificuldades e até mesmo arbitrariedades, determinantes para a redação da Lei nº 11.107/2005.

De acordo com o artigo 23⁴, parágrafo único da Constituição Federal a cooperação entre os entes deverá ser normatizada por Leis Complementares para garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em que pese até hoje não haver lei complementar que balize os consórcios públicos, é a Lei Ordinária nº 11.107/2005 a fonte infraconstitucional que normatiza este personagem. Por conseguinte, o Decreto nº. 6.017/2007 regulamenta a legislação retro mencionada.

A figura dos consórcios públicos no Brasil, por mais nova que pareça ser, já podia ser vista antes disso, disciplinada em algumas constituições estaduais, como destaca Cunha:

A possibilidade legal de atuação associada entre municípios está presente no país desde o século XIX. É preciso salientar, no entanto, que, naquele momento, os municípios não tinham o *status* constitucional de entes federados e eram unidades administrativas dos estados-membros. (CUNHA, 2004, p.12)

⁴ Art. 23.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A constituição do Estado de São Paulo, de 1891, por exemplo, previa em seu artigo 56 que as municipalidades poderiam associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos que entendessem de comum interesse.

Por sua vez, a Constituição de 1937 dispôs em seu artigo 29 que Municípios da mesma região poderiam se agrupar na instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, sendo o agrupamento dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Aos Estados competia a regularização das condições que tais agrupamentos constituir-se-iam, bem como a forma de administração.

A ideia do disciplinamento de consórcios públicos pelos Estados ou ainda pelos Municípios pode culminar na inviabilização prática, pois se cada um desses entes estabelecer suas próprias normas, a compatibilização para associação tornar-se-á dificultosa ou até mesmo impossível.

Para evitar que isso ocorra é que a Lei dos consórcios foi pensada, articulada e sancionada, resguardando-se que as divergências normativas sejam um impasse à materialização dos consórcios, como explica Borges:

O que a Lei nº 11.107/05 pretende, em seu conteúdo, é regular a aplicação do texto constitucional por todas as unidades da Federação, com o caráter de lei nacional no que diz respeito à constituição dos consórcios públicos [...]. Cuida-se de definir como as vontades dos entes federados partícipes se articularão em torno da consecução dos seus objetivos de interesse comum, sem que se quebre, com isso sua autonomia constitucional. Estabelece assim, um supraordenamento da composição de competências desses entes da Federação, em plano abrangente e nacional (BORGES, 2006, v. 6, p.4, grifo da autora)

Se por um lado o parágrafo único do art. 23 dispõe sobre a necessidade de uma Lei complementar a regulamentar a cooperação entre entes para garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de outro lado é a Lei Ordinária nº 11.107/2005 que normatiza os consórcios públicos.

Por esse desalinho normativo, doutrina minoritária levantou questionamentos sobre sua constitucionalidade.

De modo geral os doutrinadores defendem a viabilidade constitucional da regulação dos consórcios públicos, estabelecidas por lei ordinária de competência da União, graças a previsão do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal que prevê a competência privativa da União em legislar sobre normas gerais de contratação em todas as modalidades (OLIVEIRA, R.C.R, 2012, p.7).

Ao ser contratado para analisar o projeto que antecede à Lei dos consórcios públicos, Miguel Reale (2004, s/p), em parecer, manifestou-se pela inconstitucionalidade, considerando que a instituição de normas gerais pela via ordinária dá poderes à União para participação da criação de macro e microrregiões.

Sobre tal discussão, Medauar e Oliveira destacam que “embora com um substrato assemelhado, os consórcios não se confundem nem com as regiões metropolitanas, nem com as aglomerações urbanas e as microrregiões” (MEDAUAR; OLIVEIRA. 2006, p. 15), e por isso, a ponderação de Reale, apesar da autoridade que representa, pode ser afastada.

Diz-se que os consórcios e as regiões metropolitanas têm substratos assemelhados pois procuram alcançar objetivos próximos, porém, enquanto as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são instituídas apenas por lei complementar estadual, os consórcios públicos são resultado da livre associação das entidades federativas para a consecução de objetivos comuns e sua formação depende da celebração de um contrato (MEDAUAR; OLIVEIRA. 2006, p. 16).

Esses objetivos subsumem a prestação de serviços públicos em uma perspectiva conjunta, mas via de regra, com atividades pontuais, como gerenciamento ambiental, saúde, desenvolvimento urbano, que não alçam a amplitude das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Diante dessa perspectiva, a ponderação de Reale e de outros doutrinadores que adotem a corrente da possibilidade da União participar da criação de macro e microrregiões pela via ordinária não merece prosperar, afastando, assim, a inconstitucionalidade arguida.

Por sua vez, Ferraz (2008, p.65) esclarece que a exigência de uma espécie normativa de natureza complementar para viabilizar a cooperação estatal deverá ser observada quando envolver o desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional, de modo que, apesar da Lei nº 11.107/2005 ter repercussão nacional, volta-se ao atendimento nas parcerias firmadas em âmbitos regionais.

A cooperação mencionada pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal tem abrangência macro, que suplanta a instituição de consórcios públicos, evidenciando que, apesar da discussão acerca da constitucionalidade da Lei dos consórcios públicos ser relevante, esta já resta superada pela própria doutrina, não pairando dúvidas sobre a sua adequação constitucional.

Isso significa dizer que a discussão em torno da constitucionalidade da Lei dos consórcios não saiu do campo doutrinário, sendo que nenhuma ação sobre o tema foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) para apreciação.

Vale salientar que o STF, por seus Ministros, manifesta-se fazendo referência aos consórcios e tacitamente à sua legislação regulamentadora como constitucional, com destaque a seguir:

Vistos. Trata-se de expediente que tem por objeto apurar eventuais danos à Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS, supostamente cometidos por administradores daquela empresa, no que se refere ao pagamento da pesquisa de opinião denominada “Brasil/IBOPE” levada a efeito em 1996 [...]. Com efeito, tratando-se de pessoa jurídica de direito privado (CF, art. 173, §1º, II), sequer me parece viável enquadrar a hipótese dentro das “demais entidades controladas pelo Poder Público Federal”, na medida em que a empresa, no caso a PETROBRÁS, não se equipara à “entidade”, expressão inserida pelo legislador para albergar situações fático-jurídicas regidas pelo Direito Público, mas diversas das autarquias e fundações, como, por exemplo, os consórcios públicos, objeto da Lei 11.107/2005. [...] Portanto, considerando a fundamentação acima, conheço do presente conflito e declaro que a atribuição para o prosseguimento das investigações, inclusive com eventual propositura de ações judiciais, cabe ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para onde estes autos devem ser remetidos. Publique-se e intime-se. Brasília, 23 de junho de 2009. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Relator 1 (ACO 1038, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 23/06/2009, publicado em DJe-121 DIVULG 30/06/2009 PUBLIC 01/07/2009, grifo nosso)

No caso em destaque, proposta a Ação Cível Ordinária perante o STF, registrada sob nº 1038/2009 que discutia a legitimidade para processar ações de indenização em face da Petrobrás, o Ministro Ricardo Lewandowski, afastou a legitimidade do Ministério Público Federal e fez menção comparativa à Lei nº11.107/2005, considerando-a, ainda que tacitamente, como constitucional.

Em outro caso, proposta Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar nº 87/1997, Lei nº 2.869/1997 e Decreto nº 24.631/1998 todos do Estado do Rio de Janeiro, registrada sob o nº1842/2013, discutia-se a instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Em seu relatório, o Ministro Luiz Fux também faz menção à Lei dos consórcios, seguindo o posicionamento apontado anteriormente.

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de

inércia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inércia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do

serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgado em 06/03/2013, publicado em 16/09/2013, Tribunal Pleno – grifo nosso)

A normatização dos consórcios públicos no Brasil é o resultado, em linhas gerais, de estudos promovidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial da Casa Civil da Presidência, na busca por novas formas para o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental e ainda desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo, determinados pela portaria nº 1.391/2003 (LOSADA, 2005, p.1).

O art. 3º, extraído da portaria supramencionada, desvela a preocupação do chefe da Casa Civil em materializar e dinamizar a cooperação intermunicipal e interestadual, como se nota:

Art. 3º São objetivos específicos do Grupo de Trabalho:
 I estimular a cooperação intermunicipal e interestadual de unidades contíguas e a integração de suas ações por meio de iniciativas comuns;
 II harmonizar as parcerias e as formas de cooperação federativas por meio de proposições que contribuam para a regulamentação dos arts. 23, 25, 43 e 241 da Constituição Federal;
 III propor a incorporação de práticas inovadoras de cooperação entre entes federados ao arcabouço institucional;
 IV propor a regulamentação dos dispositivos constitucionais que permitam formas de cooperação entre Municípios e Estados; e
 V propor critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. (BRASIL, 2003, s/p.)

A Lei nº 11.107/2005, então, dita as normas comuns aos consórcios públicos, retratando as diretrizes, os princípios e os parâmetros fundamentais sobre a

matéria; por sua vez, as particularidades normativas ficam a cargo dos entes interessados à contratação.

Isso porque a Lei dos consórcios públicos, já no artigo 1^o, prevê que os consórcios públicos substancializar-se-ão por meio de contrato entre os entes, considerando os objetivos de interesse comum.

[...] a Lei nº 11.107/2005 é praticamente voltada a dar contorno jurídico à formatação, como entidade (dotada de personalidade jurídica), dos consórcios públicos e seu regime jurídico, embora haja passagens que tratam efetivamente de licitações e contrato [...] (FERRAZ, 2008, p.65).

Os consórcios públicos materializam a gestão associada como um mecanismo de vinculação entre os entes para que os serviços públicos, com execução privativa ou concorrente, sejam oferecidos à coletividade com maior celeridade e eficiência, *pari passu* ao princípio da cooperação (CARVALHO FILHO, 2009, p. 7).

A Lei dos consórcios contribui sendo um dos principais instrumentos de articulação federativa para a produção de políticas e a provisão de serviços públicos (BRAGA, *et al*, 2010, p. 553).

De acordo com Durão (2012, p.176), os consórcios públicos se consubstanciam em um “meio para a consecução da finalidade pública e instrumento de integração de forças com a união de entes públicos de espécies diversas e pessoas de direito privado, com formação de um novo ente dotado de personalidade jurídica”.

Outros detalhes dos consórcios também são destacados por Silveira:

[...] os *consórcios* são órgãos mistos, voltados à gestão e prestação de serviços comuns, dotados de personalidade jurídica própria e habitualmente criados via convênio que lhes faculta a regulação estatutária de seu próprio regime organizativo, funcional e financeiro. As faculdades executivas dos consórcios permitem distingui-los de outros órgãos meramente consultivos ou deliberantes. As actividades dos consórcios estão submetidas a controlo jurisdicional [...] (SILVEIRA, 2002, p. 18, grifo do autor)

São vistos como instrumento privilegiado para apoiar a agenda de desenvolvimento do país (CUNHA, 2004, p.21) a corresponderem a integração, essencialmente, de entes públicos e que, porventura, podem incluir pessoas de direito privado, na satisfação e contraprestação de atividade ou serviços públicos.

⁵ Art. 1^o-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.

Erigem-se “à condição de instrumento de reequilíbrio do pacto federativo, prestigiando a atuação compartilhada dos entes estatais e a gestão associada dos serviços públicos” opondo-se ao modelo predatório e não cooperativo que prevalecia até então no Brasil (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p 47).

Um ponto relevante trazido por Cunha é a vinculação dos consórcios com a efetividade das políticas públicas, como se destaca:

Os *consórcios públicos* seriam instrumentos que contribuiriam para a ampliação do alcance e da efetividade das políticas e dos recursos nelas aplicados uma vez que poderão permitir ação cooperada e maior racionalidade na execução de serviços em áreas como saúde, saneamento, geração de renda, infraestrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados (CUNHA, 2004, p.21, grifo do autor).

Sobre a formação da personalidade jurídica, pode adotar o formato de associação pública ou civil, sendo tal flexibilidade um destaque de sua estrutura, o que será objeto de atenção no segundo capítulo.

Por ora, verifica-se:

[...] a figura dos consórcios, especialmente os públicos, parece possibilitar a constituição de uma instância de articulação federativa capaz de se contrapor à excessiva fragmentação da administração pública brasileira no exercício de suas competências constitucionais. Contudo, como qualquer instituto, deve ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgarem-se suas potencialidades e limites (BRAGA, *et al*, 2010, p. 563).

Os consórcios, independentemente da personalidade jurídica que adotem, mantêm compromissos não só entre os entes que os compõem, graças as diversas formações normativas exigidas pela Lei, mas ainda com a população atendida em decorrência dos serviços públicos prestados.

Ao assumirem a prestação dos serviços públicos devem fazê-los observando os princípios da própria Administração Pública, cuja eficiência deve figurar no centro das atenções.

Retomando as ideias cooperativas, o estudo segue tratando dos consórcios na superação das desigualdades.

1.5 O papel dos consórcios públicos no contexto cooperativo

Sendo os consórcios públicos uma vinculação de entes para a realização de serviços públicos, ficou demonstrado o caráter cooperativo implícito à relação, não

só observado pela redação do texto constitucional, como também pelos meandros de sua legislação regulamentadora.

Os consórcios públicos se constitucionalizaram no Brasil em um período de superação da gestão pública burocrática e competitiva, com o objetivo de garantir que os serviços públicos fossem prestados de acordo com o balizamento constitucional.

A competição desenvolvida até então pelas Administrações culminava na concentração de renda para uns, que, se já não tinham, passaram a ter maiores condições de atendimento das demandas sociais e desenvolvimento e, via transversa, se verificava a marginalização de outros entes pela falta de recursos.

O interesse na superação da condição de subdesenvolvimento passa pelo problema da superação das desigualdades que encontra saída eficiente com a cooperação.

A previsão constitucional dos consórcios públicos promove uma união de forças e realiza o ideal nela propagado, não só conciliando, mas ainda instrumentalizando as propostas constitucionais de atenção social, harmônica e cooperativa.

E mais,

[...] a nova disciplina legal dos consórcios públicos está afinada com um perfil contemporâneo de Administração Pública, em que há destaque para atividades e procedimentos negociais que culminem com a conciliação e a compatibilização de todos os interesses envolvidos em torno de uma causa comum.

Trata-se da *Administração Pública Consensual*, conquistando espaços antes ocupados pela Administração Pública Imperativa (MEDAUAR; OLIVEIRA, p.30, grifo do autor)

À elaboração da Lei dos consórcios públicos, os legisladores contaram com o apoio estrutural e intelectual de uma equipe de trabalho formada exclusivamente para formular propostas de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação entre os entes federados, articulação intermunicipal e gestão intergovernamental, promoção do federalismo cooperativo, cujo instrumento jurídico delineia o entrelaçamento de diferentes níveis de governo, conforme determinação da Portaria nº 1.391/2003.

O trabalho dos consórcios públicos envolve diretamente a problemática da desigualdade social, isso porque a interação entre as sociedades ocorre quando

há conflito, o qual é socialmente benéfico por viabilizar a busca pela cooperação e lograr a plena interação (DURÃO, 2012, p.27-28).

As necessidades sociais não satisfeitas imprimem relações de tensão entre os indivíduos e entre os indivíduos e o poder público, os quais, por ocasião da estrutura contratual e federativa, reclamam uma intervenção do Estado que seja efetiva.

Essa interação interventiva fica melhor explicitada nas palavras de Braga:

A criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentivam os entes federados a agirem em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará. [...] conseqüentemente, analisar a cooperação e a coordenação federativa no Brasil implica conhecer as regras dentro das quais estas ações ocorrem (BRAGA, *et al*, 2010, p. 553).

A soma de interesses comuns resulta em elemento relevante ao Direito Administrativo moderno. Para a satisfação do interesse público, o consenso é erigido em detrimento dos atos impositivos, e nesse espaço os consórcios públicos podem ser visualizados (OLIVEIRA, R.C.R, 2012, p.1)

Abrucio (2005, p. 48) aponta cinco elementos que obstaculizam o bom desempenho dos municípios do país, quais sejam: “a) a desigualdade de condições econômicas e administrativas; b) o discurso do ‘municipalismo autárquico’; c) a metropolização acelerada; d) a dificuldade da *accountability* democrática em razão da cultura política e das instituições; e) padrão das relações intergovernamentais”.

A desigualdade de condições econômicas e administrativas é a dificuldade mais destacada entre os administradores, principalmente em relação aos municípios, por sua menor capacidade de gerar receitas tributárias próprias. Da capacidade reduzida decorre a dependência das transferências intergovernamentais, sejam elas obrigatórias (garantidas pela Constituição Federal) ou voluntárias (resultante de projetos ou emendas parlamentares) (MAGALHÃES NETO, 2014, p.39-40).

Sobre essas dificuldades, Silveira destaca:

[...] a maioria dos Municípios brasileiros não têm estatura administrativa, institucional e financeira para implementar os programas constitucionalmente pretendidos – exactamente porque não foram previstos distintos ritmos competenciais adaptados às potencialidades de cada Município (SILVEIRA, 2002, p. 10)

Para que as transferências sejam viabilizadas o ente precisa preencher um considerável rol de exigências burocráticas, as quais dificultam a estruturação de políticas públicas, inclusive as relacionadas a serviços básicos.

Não se pretende discutir aqui se há ou não necessidade de reestruturar o processo de descentralização de receitas no federalismo brasileiro, mas sim os caminhos que podem ser trilhados pelos entes, especialmente os municipais, com a realidade da Administração que se tem nos dias atuais.

Os entes municipais enfrentam, costumeiramente, algumas dificuldades para gerar receitas e gerir os recursos de investimento público. Por sua vez a Constituição de 1988 é marcada pelo expressivo rol de responsabilidades atribuídas aos Municípios, o que impele a busca por novas formas de driblar as dificuldades e agir positivamente em prol da coletividade.

Para tanto, Durão indica que:

Os administradores públicos devem estar imbuídos de espírito coletivo e legal, dando ênfase aos atos jurídicos aplicáveis à espécie, permitindo a concepção de parceria, onde se vislumbra que o pacto se apresenta sob o regime cogente de direito público, ou leva a uma certeza judicial, da aplicação dos seus pressupostos com vistas à cooperação com a administração pública, ou, ensejará desvio de finalidade pública. (DURÃO, 2012, p. 177)

Dada atenção às regionalidades, os Municípios em situação de dificuldade econômica e administrativa têm melhores condições de superação ao adotarem uma postura ativa em relação aos problemas enfrentados, sugerindo-se o manejo de ações em coordenação com outros Municípios que enfrentem os mesmos problemas.

A condição cooperativa aparece como que intrínseca à superação dos problemas, como aponta Silveira:

Tal *dever geral de colaboração* entre as entidades públicas [...] sequer precisa ser justificado por preceitos concretos porque deriva da própria conformação constitucional dos Estados compostos. Trata-se de um princípio não escrito [...] que deve presidir a actuação das entidades e constituir uma espécie de ética institucional voltada à artefania da boa governação. (SILVEIRA, 2002, p. 17, grifo do autor)

A cooperação no contexto dos consórcios encontra como uma de suas bases principiológicas, o que Durão (2012, p.36) denomina de “princípio da

cooperação acordada” que corresponde à colaboração comum entre os entes para a consecução dos serviços públicos garantidos pelo Estado.

É assim denominado pois essa forma de cooperação entre os entes exige uma contratualização na forma escrita, garantindo que todos os entes envolvidos se comprometam igualmente em prol da coletividade atendida.

Esse é o escopo da Lei dos consórcios públicos quando trata do protocolo de intenções, um reflexo da Administração pública consensual, que se efetiva nas relações entre pessoas públicas, expressando o que poderia ser chamado de parceria público-pública (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.47)

A coordenação federativa pode se realizar, em primeiro lugar, por meio de leis que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas (ABRUCIO, 2005, p. 45). Contudo, a cooperação, quando voluntária e desejada pelos entes interessados, tem maior predisposição ao êxito em suas tarefas.

A pactuação de entes federados aparece, então, como uma proposta de auxílio à superação das dificuldades locais, com a estimulação do pluralismo e a proteção institucional de direitos e assunção de posições pelos entes federados envolvidos, o que acarreta no controle por parte de todos os atores institucionais. Os consórcios públicos aparecem como um espaço à cooperação, cujo aparato jurídico-administrativo é “apto a instrumentalizar a consecução dos objetivos comuns e a articulação intergovernamental” (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p.44).

A experiência com os consórcios públicos traz novas perspectivas na efetivação de arranjos colaborativos entre entes e também por entes e entidades “capaz de socorrer a demanda de efetivação de direitos, mediante a ‘otimização’ da rede de ação pública, e de fazer face às pressões sobre a dinâmica da gestão, desafiada pela ordem tecnológica e pela complexidade societal” (PIRES; BARBOSA, 2008, p. 23).

A previsão constitucional dos consórcios públicos sugere que havendo competências comuns na execução das políticas públicas haja também um compartilhamento das decisões, especialmente no que atine ao planejamento/financiamento comum dessas políticas, conjugando esforços para que os serviços públicos sejam prestados (SILVEIRA, 2002, p. 11).

Essa condição de compartilhamento das decisões e responsabilidades também é lembrada por Abrucio (2005, p. 44) como integrante da cooperação, ao lado da constante atuação em controles mútuos.

Tal condição é destacada por Pires e Barbosa, que indicam os consórcios como entidade adequada à difícil realidade administrativa:

[...] enfatizar os consórcios públicos como instrumento de modernização da gestão institucional em um contexto de disparidades acentuadas da base municipal e de múltiplas pressões contemporâneas; como forma de alocação racional de recursos, no âmbito de um sistema de financiamento da infraestrutura e da base prestacional, sabidamente perverso, por meio de ganhos de escala e de compartilhamento de custos fixos; como alternativa de contrapor a solidariedade à lógica competitiva, no processo de desenvolvimento e, por último, como estratégia de governança da ordem territorial urbana. (PIRES; BARBOSA, 2008, p. 23-24)

As metas constitucionalmente prescritas terão êxito à medida que a cooperação federativa seja colocada em prática, ou seja, quando “perseguidas mediante concertos intrafederativos voluntários, que viabilizem unidade na diversidade e na adversidade” (FERRAZ, 2008, p.61).

Dentre esses concertos a figura dos consórcios públicos há de ser destacada por sua principal característica de congregação de entes, que pactuam os seus interesses e traçam as diretrizes em torno deles, dando autonomia para o gerenciamento do interesse coletivo, sem sobrecarga dos consorciadas e ainda sem a perda da autonomia.

A cooperação se faz destacada nos consórcios públicos pois, se por outros instrumentos há uma dificuldade em aliar os interesses e a autonomia, com os consórcios, isto é possível em um processo somatório, não só para os consorciados como também para a população.

Visando tornar clara a importância da condição consorcial trazida pela Constituição, Ferraz explica:

O art. 241 da Constituição [...] fomenta o consensualismo e assume a plasticidade necessária para arregimentar a cooperação das entidades federadas na execução de serviços e atividades de interesse comum em prol da sociedade, autorizando como consequência a transferência total ou parcial de encargos, serviço, pessoal e bens de uma esfera da Federação a outra no âmbito dos Consórcios Públicos (FERRAZ, 2008, p.64).

A denominada plasticidade ou flexibilidade acontece com a cooperação e abre caminho à eficiência, de modo que “[...] a arquitetura jurídica dos consórcios, delineada pela Lei nº 11.107, de 2005 opera ruptura com as matrizes tradicionais do Direito Administrativo e dá mostras de que a revolução desse ramo está apenas anunciada” (PIRES; BARBOSA, 2008, p. 25)

Seriam então, os consórcios públicos uma “etapa micro de neutralização das divergências e carências regionais”, (DURÃO, 2012, p.53), que, por sua vez, permite o desenvolvimento integrado sem que a autonomia dos entes consorciados seja prejudicada, incluindo núcleos, que de outra forma não se encontrariam

Patenteia-se o papel integralizador dos consórcios públicos, alinhado aos ideais constitucionais de cooperação, coordenação, atuação solidária voltada ao bem-comum e promoção das políticas públicas, articulando novas alternativas ao alcance das necessidades coletivas.

E diante de tantas circunstâncias os consórcios públicos se apresentam como medida eficaz para atender as necessidades de diversos entes na mesma situação. Não só recebendo uma contraprestação de cada ente consorciado, mas ainda com autonomia para arregimentar recursos voluntários junto aos demais entes públicos para atingir os objetivos contratualizados.

Essa concepção une as ideias inicialmente tratadas. Retoma-se aqui a passagem pelo federalismo cooperativo, pela cooperação, pela condição principiológica dessa relação voltada à eficiência para se chegar aos consórcios, que conceituados, apresentam-se em suas funções calcadas na legislação pátria.

A primeira etapa do trabalho ocorreu para ambientação no tema que tem como cerne a estrutura administrativa dos consórcios públicos, demonstrando o embasamento constitucional e infraconstitucional e trazendo alguns aspectos considerados importantes para a compreensão do tema e para a sequência de estudos.

Os argumentos anunciados expressam as bases ideológicas dessa instituição, cuja intervenção prática será apresentada a seguir, do que decorrem as responsabilidades a serem tratadas no último capítulo.

Para mediar essa relação entre teoria e prática, o segundo capítulo caminha para apresentar o aparato normativo que promove essa ligação até atingi-la, sendo mais um passo na construção dessas ideias.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Na sequência ao embasamento apresentado, o segundo capítulo se propõe a articular os consórcios públicos e seus mecanismos de existência e validade, guiando ao contexto prático, cujas formas são alcançadas com a contratualização. O desenvolvimento passa pelo alinhamento dos interesses dos entes dispostos a se consorciarem para a prestação de serviços públicos.

As abordagens deste capítulo objetivam dar suporte cognitivo, técnico e prático para a discussão a ser tratada no último capítulo, qual seja, da responsabilidade financeira dos consorciados para com os consórcios e suas consequências, e por isso é importante que se tenha conhecimento das informações que serão tratadas a seguir.

Na primeira etapa apresentar-se-á o modo de formação dos consórcios públicos, em sua legislação regulamentadora, que dá respaldo para a estruturação das normas específicas de cada entidade.

Deflui dessas estruturas a personificação dos consórcios, que pode ser pública ou privada e o direcionamento da pesquisa aos consórcios públicos de direito privado visando à promoção de um estudo dirigido de tais peculiaridades ansiando o esclarecimento das dificuldades encontradas e ainda a superação dos obstáculos para a atuação prática e consequente responsabilização.

Durante esta fase da pesquisa algumas dificuldades e peculiaridades surpreenderam, isso porque faltam dados oficiais e sistematizados que auxiliem na análise dos consórcios no Brasil e também viabilizem o estudo do desenvolvimento com participação dos consórcios, como ainda se constatou uma certa resistência dos gestores, dos responsáveis pelos consórcios em compartilhar os instrumentos normativos que os unem aos entes.

Ciente da condição de fragilidade dos dados, a proposta inicial para superá-la era buscar junto aos portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais os registros das entidades consorciais fiscalizadas.

Frustrante verificar que a maioria dos portais pesquisados não divulgava os dados das entidades fiscalizadas, ou quando o fazia, também o era de forma não sistematizada e inconsistente.

Em tempos de exigência legal por transparência a lacuna deixada pelos portais dos tribunais de contas não deixa outra opção senão a utilização dos dados já compilados bibliograficamente, sabendo, contudo, que não se tratam de dados globais.

O capítulo finaliza com o estudo da prestação dos serviços públicos, após a formação dos consórcios públicos, com vistas ao interesse coletivo e a satisfação do bem comum, com a apresentação de dados parciais, bem como pela análise de estatuto de consórcio público de direito e de direito privado, buscando demonstrar as situações comentadas.

O objetivo dessas análises é contextualizar as relações apresentadas neste capítulo, com o suporte teórico analisado no capítulo anterior, passando pela formação do consórcio, tanto de direito público como privado, bem como a estrutura que possuem para prestar os serviços que lhes competem.

2.1 A formação dos consórcios públicos

Os consórcios públicos, na forma como atualmente são promovidos, têm sua gênese ligada à necessidade de fortalecimento do pacto federativo, de articulação vertical para a eficiência das políticas públicas e redução das desigualdades sociais, como se destaca na portaria nº 1.391/2003 da Casa Civil da Presidência da República.

Valores nobres, voltados ao bem comum e imbuídos do espírito de superação das diferenças trazidas pela competição administrativa que se instalara, vindicavam por formas funcionais de administração pública.

A formação dos consórcios públicos passa pela contratualização, isso porque a constituição de sua personalidade jurídica decorre de um acordo de vontades firmadas entre os entes participantes.

O pacto sustenta a vontade manifesta dos Municípios de atuarem em conjunto com o propósito de buscarem a prestação dos serviços públicos, voltados para os administrados ou para as administrações com a qualidade adequada. O pacto estabelecido corresponde a *affectio societatis*, que mantém a organização das relações (LOSADA, 2005, p.4).

Comumente, a formação consorcial é composta por Municípios, e por isso, utiliza-se com frequência a denominação consórcios municipais. Não obstante o emprego de tal nomenclatura não é, tecnicamente, a mais apropriada, visto que, os Estados e também a União podem figurar nesta relação.

Podem se consorciar os Municípios inseridos no mesmo Estado ou ainda em Estados diferentes, porém, mais coerente é que sejam limítrofes ou próximos, para que a prestação dos serviços públicos seja viável e otimizada.

No que tange à participação da União na constituição dos consórcios públicos, esta será possível quando o ente estatal também figurar como consorciado, conforme previsão do parágrafo 2º do artigo 1º, da Lei nº 11.107/2005.

À previsão legal de participação restrita da União na formação dos consórcios públicos Losada (2005, p. 21) nomina de “norma de autorrestrição”, considerando-a extremamente benéfica, pois evita que os entes utilizem dos consórcios públicos para fomentar contenciosos federativos.

Para manter a harmonia federativa, Medauar e Oliveira consideram que “Ao editar normas gerais, a União fixa diretrizes para si própria e para todos os outros entes da Federação, não excluindo a competência legislativa destes para suplementar tais preceitos” (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.19).

O alinhamento dos interesses corresponde às razões e objetivos da formação dos consórcios públicos, os quais, para que se tornem exigíveis, reclamam um registro regulatório e a observância dos limites constitucionais.

Tratando dessa relação de interesses, Cunha revela o envolvimento dos consórcios no cuidado das necessidades públicas:

O respeito básico à autonomia dos entes federativos assegurado tanto pelo caráter voluntário da adesão aos *consórcios públicos* quanto pela necessidade de chancela dos poderes instituídos em cada ente federado resultará na perspectiva de criação e estruturação de entidades públicas capazes de dar respostas a problemas e dificuldade práticas, contidos nas agendas governamentais de todas as esferas. Tais respostas podem-se traduzir em ações com duas características especiais: a) transversalidade, relacionando políticas diferenciadas, que demandam articulações entre vários setores da administração pública; e b) territorialidade, envolvendo a contribuição das várias instâncias governamentais numa mesma área geográfica, considerada em suas múltiplas escalas (CUNHA, 2004, p.22, grifo do autor.).

Importante reiterar que os consórcios exercem um papel integralizador ao alinhar ideais constitucionais de cooperação e coordenação, de verdadeira união e prestação de serviços.

Isso porque, os interesses a serem satisfeitos por meio dos consórcios públicos via de regra estão intimamente ligados às peculiaridades regionais dos entes que o compõem e visam oferecer serviços públicos de qualidade, os quais podem continuar a ser prestados individualmente em cada ente.

A contratualização permite a união de forças para que a prestação seja ampliada, considerando não só o número de pessoas atendidas como ainda os tipos de serviços oferecidos.

A Lei dos consórcios públicos não determina um elenco exaustivo de objetivos comuns, e assim os consórcios públicos podem ser formados para atuação em diversos setores, desde que, como já comentado, observe os limites constitucionais (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p; 24).

Os campos de atuação podem estar voltados a atender a saúde, a educação, o meio ambiente, desenvolvimento econômico, social e cultural, a agricultura e ainda ser importante agente de inclusão social.

Diz-se isso pois, como já comentado, os consórcios podem trabalhar características específicas de cada região e cuidar para que as ações que os Municípios, antes de estarem consorciados, não conseguem atender ante a grande e variada quantidade de exigências que recaem sobre eles sejam promovidas.

Essa especificidade dos consórcios, por si só, justifica a sua existência constitucional, inserindo-se aos ideais e ao direcionamento das entidades que se perfilham e se dedicam a superar as desigualdades e promover inclusão, produzindo ciência e garantindo ação, dando atenção especial a localidades, regiões e comunidades esquecidas.

Por intermédio da Lei dos consórcios foram inseridas, no âmbito do direito administrativo, modalidades contratuais não abordadas até sua existência, a exemplo do contrato de rateio e do contrato de programa, que, além de firmar a relação entre os entes, valorizam a participação de entes privados nas entidades de interesse coletivo (DURÃO, 2012, p.84).

E sobre esse assunto Rigolin (2008, p.75) faz um apontamento interessante. Os contratos previstos pela Lei dos consórcios públicos não consubstanciam interesses conflitantes e tem por fim disciplinar a administração dos interesses comuns e repartidos.

Nessa perspectiva, defende:

O contrato de programa é um *nome fantasia* adotado pela lei dos consórcios públicos à falta de ideia melhor para expressar aquela associação de entes federados. Não é um contrato verdadeiro, tradicional e clássico, assemelhando-se muito antes daquilo ao *convênio* como usualmente concebido (RIGOLIN, 2008, p.75, grifo do autor).

O mesmo posicionamento é adotado por Borges:

[...] os consórcios e os convênios não são constituídos por contratos. Trata-se de negócios jurídicos multilaterais, os acordos, em que as vontades dos partícipes convergem para a consecução de um interesse comum, estabelecendo um vínculo de cooperação associativa que tem características bem diversas daquelas que se encontram na categoria contratual [...] (BORGES, 2006, p.10).

Sobre os contratos o autor se posiciona afirmando que “Contrato é um *compromisso formal* e judicialmente executável em caso de descumprimento por alguma das partes” (RIGOLIN, 2008, p.119, grifo do autor).

Não há como contestar que as figuras contratuais firmadas por ocasião dos consórcios públicos alinham interesses comuns entre os entes consorciados. Contudo, o posicionamento apresentado pelos autores merece ser ponderado.

As figuras contratuais dos consórcios públicos não só alinham interesses, mas também disciplinam as tarefas e responsabilidades de cada participante.

A atuação igualitária dos consórcios públicos em prol dos consorciados, evita que os interesses peculiares de cada ente se sobreponham aos interesses coletivos e que uns ou outros sejam beneficiados, além de sua cota de participação.

Como nos contratos tradicionalmente conhecidos, os interesses dos entes em firmar consórcios públicos pela forma contratual estão relacionados à necessidade de prestar os serviços e as atividades que lhes competem, com o custo reduzido. Essa máxima da ‘necessidade x possibilidade’, sem muito pensar, já revela diversos conflitos, os quais reclamam por formalização, na acepção mais precisa da palavra, para que se mantenham válidos.

Nos contratos “[...] o objetivo de todos os participantes há de ser o mesmo: alcançar metas que reflitam a satisfação dos interesses de todos” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19). Mas quando algum dos envolvidos não se comporta nos termos do contrato, o panorama que inicialmente era de harmonia pode vir a ser de desequilíbrio;

Tais condições são refletidas de maneira similar em contratos privados como também em contratos que regem os consórcios, justificando sua essência contratual.

Como Rigolin afirma, o contrato é um compromisso formal e judicialmente executável e isso ocorre nos contratos de consórcios públicos. Dispõe a Lei em seu artigo 7º, parágrafo 3º que os consórcios são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas nos contratos.

A contratualização dos interesses é importante para resguardar o compromisso de cada ente em manter-se alinhado àquilo que foi assinado. Inobservado o pacto, os interesses podem conflitar, razão pela qual é de se compreender que os contratos de programa são contratos propriamente ditos, em sua acepção jurídica.

Tal posicionamento é o que se adota para a continuidade da análise da formação dos consórcios públicos, em sua perspectiva contratual.

A formação dos consórcios públicos está atrelada à obrigatoriedade em firmar um protocolo de intenções entre os entes federados, o qual deve passar pela aprovação dos respectivos poderes legislativos, conferindo maior publicidade e comprometimento político (BRAGA, *et al*, 2010, p. 553).

De acordo com a Lei dos consórcios, os entes ao alinharem seus interesses e definirem as diretrizes redigirão um protocolo de intenções que conterá, entre outras coisas: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio, a identificação dos entes consorciados, a área em que o consórcio há de atuar, a natureza jurídica, o número de votos que cada ente consorciado possui na assembleia geral, assegurando-se pelo menos um voto a cada um deles.

O protocolo de intenções, nos ensinamentos de Medauar e Oliveira, pode ser considerado como “uma espécie de acordo preliminar para o planejamento e a especificação das ações dos entes federativos interessados em se agregar em consórcio” (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.47).

O protocolo de intenções, no contexto dos consórcios públicos, tem caráter diverso de sua aplicação geral, pois não se limita a formalizar a intenção dos participantes, ao contrário, já firma um negócio em que os direitos e obrigações dos futuros consorciados já são previamente definidos (CARVALHO FILHO, 2009, p. 3).

Tal registro deverá ser publicado na imprensa oficial e passar pelo Poder Legislativo de cada ente subscritor, o qual o ratificará mediante Lei, com exceção ao

ente que, antes mesmo da subscrição, disciplinar em lei própria a participação em consórcio público.

Com o protocolo de intenções os entes que integrarão os consórcios estabelecem os objetivos pelos quais se agregam. O consórcio pode ter objetivo único ou múltiplo, a depender dos interesses dos envolvidos. Os objetivos deverão estar inseridos na cláusula “finalidade”, conteúdo obrigatório do protocolo de intenções (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.29-30).

A forma delineada pela lei torna-o “o primeiro, principal e [...] o mais difícil passo na formação do consórcio público” vez que os pontos relevantes nele se delineiam e se resolvem (RIGOLIN, 2008, p.75).

E apesar da burocracia e do formalismo que a Lei impõe, o protocolo de intenções representa o mais forte comprometimento dos subscritores (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.47).

De acordo com o art. 7º os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público, enquanto que o art. 8º dispõe que os entes entregarão os recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio, o qual será renovado a cada exercício financeiro.

A redação do art. 7º erigiu especial importância aos estatutos, pois ao lado do contrato de consórcio há de tratar sobre a organização e funcionamento da constituição dos consórcios. Os estatutos carregam em si a responsabilidade de nortear a redação dos contratos do consórcio de acordo com a estrutura organizacional e funcional, delas decorrendo diversas responsabilidades.

Essa relevância dos estatutos para os consórcios será melhor demonstrada no terceiro capítulo, oportunidade em que se desenvolverá o estudo sobre a responsabilidade financeira.

O contrato de rateio tem escopo puramente econômico e “deve disciplinar o modo como os entes consorciados aportarão e distribuirão recursos financeiros à pessoa representante do consórcio”, sem os quais o consórcio se inviabiliza (RIGOLIN, 2008, p.93)

Isso significa dizer que sem ele os consorciados não poderão transferir os recursos financeiros aos consórcios públicos, que, por sua vez, não têm condições de manterem ativos os serviços públicos oferecidos.

E para reforçar essa noção, Oliveira e Nogueira afirmam que “A contratualização do rateio indica a existência de deveres recíprocos” com relação ao custeio das atividades consorciais (OLIVEIRA; NOGUEIRA, 2007, p. 93).

E mais, indica a possibilidade de um rígido controle por parte dos consorciados, visto o intenso planejamento e programação que o rateio oportuniza; há o fortalecimento dos vínculos entre os entes consorciados, criando um ambiente de segurança jurídica (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 83).

A consequência do controle encontra reflexo direto na exigibilidade, de modo que somente poderão impor exigências aos consórcios, os consorciados que fielmente observarem os termos contratuais, nos termos do parágrafo 3º, artigo 8º da Lei dos consórcios públicos.

O contrato de programa estabelecido no art. 13 constitui e regula as obrigações atribuídas a cada um dos entes consorciados, observando a legislação extraordinária que disciplina concessões e permissões de serviços públicos, tarifas e preços públicos e regulação de serviços, garantindo uma gestão transparente em relação a cada um dos entes.

Essa modalidade contratual atrelada aos consórcios públicos tem por objetivo disciplinar as relações entre os entes da Federação interessados, fazendo constar a definição da associação bem como as transferências a ela ligadas. Faz-se indispensável para a estipulação das cláusulas necessárias a balizar a contratação (LOSADA, 2005, p. 21).

O contrato de programa se insere no quadro da Administração Pública Consensual, atendendo os objetivos de uma ação pública, cujos envolvidos se comprometem com o desenvolvimento de ações a partir de um cronograma que transita da realidade do orçamento ao planejamento, com contribuições marcadas pela reciprocidade das partes (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 105).

O disposto pelo parágrafo 4º do art. 13, fixa sua validade para além da existência do próprio consórcio a que se vincula. Tal previsão encontra razão de ser na garantia da continuidade dos vínculos obrigacionais com terceiros que tenham sido firmados com o consórcio que deixou de existir, enquanto ainda estava vigente (RIGOLIN, 2008, p.114).

Infere-se também que “o legislador pretendeu privilegiar a regularidade e a continuidade da prestação dos serviços públicos, beneficiando assim eventuais

direitos e expectativas dos usuários”, vigendo até o advento do seu termo (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.110-111).

Os entendimentos esposados refletem que a vigência do contrato de programa suplementar à existência do consórcio público está alinhada com princípio da continuidade, permitindo que a atividade administrativa não se interrompa abruptamente e surpreenda os contratantes, no escopo dos princípios da boa-fé contratual e da segurança jurídica, exigidas na formação dos contratos.

Na visão de Rigolin (2008, p. 106-107) o art. 13 da Lei dos consórcios públicos disciplina o tema mais importante dessa matéria, pois, o consórcio estará apto a atuar quando o contrato de programa for celebrado. E acrescenta que, quando a lei mencionar “contrato de consórcio” ou apenas “contrato”, referir-se-á ao contrato de programa, em razão de sua relevância à origem do consórcio.

Não parece adequado que o contrato de consórcio seja considerado sinônimo de contrato de programa, por expressa tipificação legal. O Decreto nº 6.017/2007, em seu artigo 2º, deixa consignado que se considera o protocolo de intenção um contrato preliminar que, ratificado pelos entes da federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público.

De acordo com o artigo 3º o consórcio deverá ser constituído por contrato, condicionado à prévia subscrição do protocolo de intenções. Portanto, antes do consórcio ser firmado, carece de um negócio jurídico preliminar, representado pelo protocolo de intenções (CARVALHO FILHO, 2009, p.22).

A redação do artigo 5º revela que “contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções”. Com respeito às opiniões divergentes e ao posicionamento adotado por algumas doutrinas, o dispositivo citado faz parecer que o contrato de consórcio público, de maneira simples, corresponde ao protocolo de intenções após a ratificação por meio de lei.

Formalizado o protocolo de intenções em todas as suas nuances será submetido à ratificação por meio de lei, cujo resultado será a constituição da pessoa jurídica e do contrato de consórcio, e conterá todas as exigências do artigo 4º da Lei nº 11.107/2005.

O protocolo de intenções apresenta-se como um conteúdo básico do negócio principal, de modo que “quando as entidades providenciarem o contrato de consórcio, já terão inteiro conhecimento das cláusulas principais que lhe constituirão

o objeto, portanto tais cláusulas estarão inseridas no acordo preliminar” (CARVALHO FILHO, 2009, p.22-23).

A ideia de contrato de consórcio público adotada neste estudo é a de que não se trata de contrato de programa, mas contrato autônomo, resultado da ratificação do protocolo de intenções por Lei específica, pelo Poder Legislativo de cada ente consorciado, ou apenas uma parcela deles, nos termos da Lei.

Em resumo, os contratos de consórcio público se substancializam para que os interesses e vontades que determinaram o pacto não se percam de vista enquanto que os contratos de programa balizam a atuação consorcial no atendimento das demandas públicas. Os contratos de rateio, por sua vez, são firmados para que haja lastro monetário para suportar, de maneira suficiente, a estrutura traçada pelos contratos de consórcio e pelos contratos de programa.

Todos esses instrumentos são firmados para assegurar o comprometimento dos entes envolvidos e mais, fortalecer o sistema de controle da instituição prestadora de serviço público que se forma.

É importante que a interpretação desses contratos seja baseada na “Teoria Geral do Contrato e função social, aliado ao princípio da boa-fé dando ênfase à técnica operativa das parcerias implementadas no Estado Social” visualizando-se a complexidade do todo. (DURÃO, 2012, p.177)

Vale ressaltar que não se tratam de contratos administrativos típicos, vez que nenhum dos entes consorciados deve se sobrepor ou recorrer a eventuais prerrogativas públicas que poderiam ser invocadas quando da contratação com particulares, eis que de outro modo estariam feridos os princípios do federalismo e da união federativa (RIGOLIN, 2008, p.55).

Em outras palavras, Rigolin afirma que “um contrato entre entes federados há de ser comum, civil, essencialmente igualitário e nunca privilegiador de ente público algum como o são por definição todos os contratos administrativos. E a Lei n. 11.107/2005 o confirma” (RIGOLIN, 2008, p.55).

Contudo, as previsões implementadas pela Lei nº 11.107/05 e o procedimento excessivamente formal exigido para a efetivação de consórcios públicos geram polêmicas e podem colocar em xeque o eventual sucesso na aplicação da referida Lei (OLIVEIRA, R.C.R. 2012, p.2).

A Lei dos consórcios trouxe várias ideias que se encavalaram e dificultaram significativamente a visualização de todas as nuances que se pretendia

abordar, de modo que para conseguir promover uma compreensão adequada é preciso desmembrar os dispositivos um a um (RIGOLIN, 2008, p. 107).

As repercussões advindas da contratação de consórcio público devem então observar as peculiaridades regionais de cada ente federativo e mais, observar as repercussões decorridas de experiências relevantes em outros países, atentando-se ao seu teor doutrinário (DURÃO, 2012, p.177).

São as peculiaridades regionais, portanto, que direcionam a contratação dos consórcios públicos, sendo o comprometimento dos gestores públicos essencial para o sucesso dos consórcios.

As exigências formais para a contratualização, que faz parecer estarem inseridos no modelo burocrático da administração, são necessárias para o controle eficiente da gestão pública e atingimento dos objetivos de validade.

Enquanto os entes têm receita especialmente composta pela contribuição tributária, os consórcios auferem maior parte de sua renda em decorrência das contribuições dos próprios consorciados, o que representa apenas uma parcela das contribuições tributárias.

Os consórcios públicos não possuirão natureza lucrativa, e, com isso, dependem exclusivamente de repasses, ou oriundos do contrato de rateio ou dos convênios firmados, para o desempenho das atividades que lhes competem.

Isso significa dizer que toda a receita auferida deve ser planejada em específicos detalhes, pois qualquer perda financeira afeta diretamente a prestação dos serviços pelos consórcios públicos, o que justifica o formalismo e o controle exigido.

No mais, é a essência associativa, colaborativa, cooperativa que faz com que os consórcios estejam inseridos no modelo atual da administração pública, com a vinculação de entes que compartilham obrigações, custos, serviços e mais, o cuidado com a comunidade que os compõem.

Essa formação consorcial culmina com a escolha da personalidade jurídica. Optar por público ou privado pode impactar diretamente na prestação dos serviços públicos. Por isso recebeu especial atenção no item que segue.

2.2 A personalização jurídica dos consórcios públicos e a estrutura diferencial dos consórcios de direito privado

Reunidos os entes em torno de seus objetivos, alinhados os interesses, durante a fixação dos contratos, naquelas modalidades vistas no tópico anterior, é preciso definir qual natureza jurídica será atribuída à instituição consorcial.

Tal decisão será relevante para a definição da forma de atuação do consórcio, a integração dos entes consorciados, a forma de rateio dos haveres, o desempenho financeiro e contábil, e ainda a modalidade do controle de contas.

Instituído o consórcio público haverá de ser arquitetada uma personalidade jurídica que, por sua vez, terá natureza de direito público ou de direito privado.

A formação de um consórcio público com natureza jurídica de direito público tem seus limites definidos pela Lei, inserida no contexto da administração indireta de todos os entes consorciados, compondo uma entidade interfederativa ou multifederativa, facilitando a atuação operacional.

Como explica Di Pietro:

Se tiver personalidade de direito público, constitui-se como **associação pública** (art. 6º, *caput*, inciso I) e “integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados” (conforme o §1º do art. 6º). Nesse caso, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios de direito público (DI PIETRO, 2015, p. 249, grifo do autor)

O artigo 37, inciso XIX⁶ da Constituição Federal não parece admitir a criação de outras entidades a integrar a administração indireta, senão as elencadas.

E o legislador, ao dispor que os consórcios públicos que se constituírem como associação pública serão regidos pelos regimes das autarquias e integrarão a administração indireta de todos os entes, deixa claro sua exclusividade.

Para Borges (2006, n.6, p.6, grifo do autor), “pretendeu o legislador tratar a *associação pública* como uma *subespécie de autarquia*”.

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

A formação dos consórcios públicos com natureza jurídica de direito privado, apesar da previsão legal, não recebe o mesmo tratamento dado à modalidade pública, gerando a celeuma em sua adoção.

A Lei dos consórcios públicos⁷ dispõe claramente que o consórcio adquirirá personalidade jurídica, pública ou privada, estabelecendo alguns parâmetros: Formando-se de pessoa jurídica de direito público adotará as características da associação pública, após a vigência das leis que ratificam o protocolo de intenções, integrando a administração indireta de todos os entes consorciados. Formando-se pessoa jurídica de direito privado, atenderá os requisitos da legislação cível e somente observará as normas de direito público para licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

O Decreto regulamentar nº 6.017/2007, por sua vez, em seu artigo 2º⁸, define o consórcio e reforça a previsão da Lei nº 11.107/2005 quando afirma que se adotar personalidade de direito público constituir-se-á como associação pública e se adotar a personalidade de direito privado apenas deverá atuar sem fins econômicos.

E ainda, por complemento, o artigo 15 da Lei dos consórcios prevê: “No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis”.

A proposição legislativa vaga leva a diversas interpretações sobre como conduzir o consórcio público de direito privado.

Até a entrada em vigor da Lei dos consórcios públicos a doutrina brasileira considerava como uma das características dos consórcios a ausência de personalidade jurídica, visto a inexistência de regramento legal sobre isso. A Lei nº 11.107/2005, no entanto, supriu a lacuna do ordenamento, determinando a

⁷ 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.

⁸ Art. 2º-Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I- consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº11.107, 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;

personalização dos consórcios públicos. Tal tratamento torna os consórcios públicos sujeitos de direitos e obrigações, tornando mais ágil a operacionalização das atividades. (MEDAUAR, OLIVEIRA, 2006, p.26).

A Lei dos consórcios públicos prevê a possibilidade de se constituir pessoa jurídica, sujeito de direitos e obrigações. Constituída sob o manto da personalidade de direito público, integrar-se-á à administração indireta de todos os entes consorciados. Em contrapartida pouco esclarece sobre a constituição de pessoa jurídica de direito privado, e sua relação com os entes consorciados.

As críticas, que não são poucas, versam sobre a falta de clareza legislativa. Para Carvalho Filho “A Lei nº 11.107/2005 não tratou da constituição dos consórcios públicos de modo sistemático e preciso. O perfil do instituto resulta da conjugação de dispositivos esparsos da lei [...] nem sempre é muito fácil extrair a [...] *ratio legis*” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 27, grifo do autor).

Para Rigolin (2008, p.56) “se o consórcio *pode constituir uma pessoa*, pública ou privada, então é porque o consórcio *não é* essa pessoa”. Nessa ideia assevera que consórcio não é pessoa, mas sim um acordo de vontades em torno do qual se forma uma pessoa, diferente das outras que se consorciaram (RIGOLIN, 2008, p.56, grifo do autor).

A interpretação dada pelo autor é peculiar. De fato, o consórcio compreende um acordo de vontades e a personalidade jurídica aparece para concretizar os objetivos traçados previamente.

Apesar de se ter consciência dessa diferenciação técnica é usual dizer que o consórcio é pessoa jurídica. Portanto, ainda que a ideia de consórcio como pessoa jurídica seja empregada impropriamente, deve ser compreendida como a pessoa formada para vivificar o acordo de vontades firmado entre entes federativos.

Ao ser questionado sobre o Projeto de Lei que regulamenta os consórcios públicos, Miguel Reale (2004, s/p.) em parecer, manifestou-se dizendo que o significado tradicional da palavra consórcio é subvertido quando se lhe atribui uma personalidade jurídica, pois se lhes atribui poderes próprios dos entes federados, alterando o sentido do federalismo.

Além disso, a doutrina discute acerca da constitucionalidade, da validade e da força operacional dos consórcios públicos de direito privado, vez que se tratam de entes públicos reunidos para a instituição de uma figura com natureza jurídica diversa de seus instituidores.

Medauar e Oliveira defendem que haverá inconstitucionalidade das entidades interfederativas quando provocarem uma lesão ao pacto federativo, no entanto, reconhecem a constitucionalidade dos consórcios públicos quando tratam da personalização (MEDAUAR, OLIVEIRA, 2006, p.26).

Sob essa perspectiva, se o consórcio não causa lesão ao pacto federativo, pode ser considerado constitucional.

Com a descentralização dos serviços públicos para os consórcios o ente não perde a sua titularidade, ao contrário, mantém-se como titular da competência, repassando apenas algumas atividades.

Os entes podem continuar a executar os serviços públicos na mesma área de atuação dos consórcios, sem que isso cause algum conflito ou prejuízo à população atendida, orientados pelo princípio da continuidade do serviço público.

Os julgados do STF comentados anteriormente (item 1.4) apontam fundamentos de autoridade não só quanto a constitucionalidade da Lei dos consórcios como também do dispositivo constitucional, porém não fixam a clareza necessária no tocante à personalidade.

Afasta-se, portanto, a ideia da inconstitucionalidade da formação dos consórcios com relação à lesão ao pacto federativo. O consorciamento não usurpa as funções dos entes públicos, apenas funciona como medida supletiva às ações dos consorciados.

O projeto de Lei nº 3.884/04, que deu origem à Lei nº 11.107/2005, inicialmente previa apenas o consórcio como pessoa de direito público, mas a redação do texto definitivamente aprovado fez inserir também as pessoas de direito privado (BORGES, 2006, p.7)

A lei dos consórcios públicos e seu decreto regulamentador dispõem que a personalidade jurídica começa com o início do contrato de consórcio de público.

E a forma de constituição da personalidade jurídica de consórcio público faz surgir muitas dúvidas. Se a Lei não traz muita clareza e firmeza quanto à ação, bem como os critérios e os benefícios de uma ou outra modalidade, fica difícil aos representantes dos entes consorciados definirem o regime que regerá as relações dos consórcios públicos.

Para Rigolin (2008, p.90-91), a previsão de criação de uma pessoa jurídica de direito privado para representar os consórcios públicos facilita o trato jurídico e operacional da entidade, sendo, a exigência de que tais associações licitem,

contratem e prestem contas segundo as normas de direito público, impraticável, pois o direito brasileiro não apresenta soluções palpáveis para tanto.

Por sua vez, Medauar e Oliveira (2006, p. 27), manifestam-se de maneira contrária ao entendimento anterior sobre a viabilidade dos consórcios públicos ao constituírem uma pessoa jurídica de direito privado, vez que sua composição passa pela reunião de pessoas jurídicas de direito público.

Para Carvalho Filho (2009, p.32-33) a redação dada ao dispositivo legal que trata da aquisição de personalidade jurídica de direito privado foi “lacônica e imprecisa”, pois se limita a dizer que deverá atender os requisitos da legislação civil, sem dispor sobre a categoria de pessoa jurídica de direito privado que o consórcio público deverá estar enquadrado.

Também para Borges:

Compartilhamos as mesmas preocupações que tem manifestado a doutrina ao longo dos anos, com respeito a entregar-se a administração do consórcio público a uma associação regida pelo direito privado [...]. Não nos parece que a personalidade de direito privado seja adequada para reger as reações a serem travadas exclusivamente entre pessoas de direito público interno. Vale ainda notar que a Lei em comento traçou uma série de competências para os consórcios públicos em geral, sem distinguir-lhes a espécie de regime jurídico, e que o desempenho de algumas pessoas dessas competências efetivamente não se coaduna com um regime de direito privado (BORGES, 2006, p.7).

Enquanto o artigo 6º, inciso II da Lei dos consórcios prevê que adquirir-se-á personalidade jurídica de direito privado e deverá atender aos requisitos da legislação civil, o artigo 2º, inciso I do Decreto nº 6.017/07 acrescenta que os consórcios constituídos sob a personalidade de direito privado atuarão sem fins econômicos. O artigo 15 da Lei dos consórcios consigna que a organização e o funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação regente das associações civis, em caráter supletivo.

A redação do artigo 15 da Lei dos consórcios demonstra uma certa confusão, pois, se os contratos de consórcios públicos podem dar origem a pessoas de direito público e pessoas de direito privado, a adoção da legislação das associações civis para reger o funcionamento das primeiras pode ser determinante para a inviabilização. Ao que parece, mais adequado que a redação do supracitado artigo esteja vinculada à constituição das pessoas jurídicas de direito privado (RIGOLIN, 2008, p.90-91).

No mesmo sentido se posiciona Carvalho Filho (2009, 34), que entende que a tal redação esteja perfilhada apenas às modalidades de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, visto que o regramento das associações públicas é incompatível com o regramento das associações civis.

De maneira contrária se manifestam Medauar e Oliveira, quando esclarecem:

[...] o artigo 15 da lei em comento determina a aplicação das normas disciplinadoras das associações civis, no que delas não destoarem. Infere-se, então, o paralelismo entre associação pública e associação civil, daí o enquadramento do consórcio de direito privado na última espécie” (MEDAUAR; OLIVEIRA, p. 76).

Apesar da exposição de Medauar e Oliveira, a defenderem a aplicação das normas de direito civil aos consórcios públicos com natureza jurídica de direito privado e também de direito público, para a continuidade desta pesquisa, opta-se pelo posicionamento esboçado por Rigolin e Carvalho Filho, cujas justificativas se apresentam mais plausíveis e mais realizáveis na prática.

A inteligência destes dispositivos remete a uma despretensiosa análise da legislação civil.

De acordo com o artigo 44 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado: I. associações; II. sociedades; III. fundações; IV organizações religiosas; V. partidos políticos; VI. empresas individuais de responsabilidade limitada.

Tal dispositivo enumera modalidades de pessoas jurídicas, cada uma delas com suas regras próprias, não havendo na legislação consorcial um direcionamento sobre qual adotar, o que torna amplo o trabalho interpretativo.

Contrariamente à ideia de que os consórcios públicos possam se revestir da qualidade de fundação, Carvalho Filho (2009, p.34) manifesta-se alegando que as fundações são regidas eminentemente pelo Direito Civil, demandando a figura de um instituidor a definir o objetivo a que se destina.

Via de regra os consórcios adquirem natureza prestacional, orientada por meio de contratos, fomentadora do desenvolvimento, variável em cada relação formada, podendo, em determinadas situações, serem constituídas para fins culturais ou assistenciais, por exemplo.

Dada a necessidade de uniformidade no direcionamento da personalidade jurídica que o consórcio público adquire, não é viável que um consórcio

seja considerado fundação, outro seja considerado associação, por causar intensa insegurança jurídica.

Seguindo o disposto no artigo 15 da Lei nº 11.107/2005, a doutrina pondera que a personalidade jurídica da associação é a mais adequada para abarcar as diversas nuances que os consórcios públicos podem adquirir.

Esse é o posicionamento defendido por Carvalho Filho, Borges e Medauar e Oliveira. Para compreender essa corrente, elucida Carvalho Filho:

Pela peculiaridade do negócio jurídico formador do consórcio público, a natureza jurídica deste, quando pessoa jurídica de direito privado, é a de **associação**.

Há mais de um fundamento para tanto. De plano, é preciso considerar que a essência do consórcio é seu caráter associativo, de cooperação mútua entre os pactuantes, o que caracteriza as associações. Além disso, o art. 15 da Lei nº 11.107/2005 estabelece que, no que não contrariar essa lei, a organização e o funcionamento dos consórcios serão disciplinados *'pela legislação que rege as associações civis'* (CARVALHO FILHO, 2009, p.34, grifo do autor)

Com a formação de uma pessoa jurídica de direito privado, os consórcios enquadram-se na categoria das associações, nos termos do artigo 53 do Código Civil, vez que as associações civis são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 75).

Mesmo com esse delineamento, é difícil adequar todas as nuances dos consórcios de direito privado na modalidade de associação.

O parágrafo único do artigo 53 do Código Civil dispõe que não há entre os associados direitos e obrigações recíprocos. Essa ausência de reciprocidade não condiz com a realidade dos consorciados, os quais estão intrinsecamente ligados pelos termos contratuais dos contratos de consórcio, programa e rateio, como rege o parágrafo 3º, do artigo 8º da Lei dos consórcios públicos.

Até mesmo Carvalho Filho, que adota a corrente das associações, reconhece a relação de reciprocidade entre os entes, a notar:

[...] a relação jurídica entre os consorciados implica a criação de inúmeros direitos e obrigações. Ou seja: há direitos e obrigações dos consorciados não somente para com a pessoa do consórcio, como também entre os mesmos consorciados entre si (CARVALHO FILHO, 2009, p. 35-36)

Os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado também não se aproximam das empresas públicas e sociedades de economia mista considerando que estas têm características econômicas, enquanto que os consórcios desta natureza não têm finalidade lucrativa.

Sobre a constituição de personalidade jurídica de direito privado sem fins econômicos para dar cumprimento aos consórcios públicos, um adendo: RIGOLIN critica a redação da norma quanto aos “fins não econômicos” e assevera:

[...] se o consórcio for pessoa de direito privado, o art. 15 manda que, no que não contrarie a lei, aplica-se a legislação própria das associações civis ‘sem fins econômicos’, o que a dá a ideia de que: a) [...], e b) que as pessoas privadas não podem ter fins econômicos, o que não poderia constituir dicção mais infeliz, na medida em que o consórcio em geral *tem natureza econômica*. Com efeito, o consórcio visa tentar resolver problemas operacionais, dos entes consorciados, de modo que invariavelmente envolve interesses econômicos, quando não preponderantemente econômicos. [...] se cada ente tivesse dinheiro suficiente então provavelmente não precisaria consorciar-se, resolvendo isoladamente seus problemas, e se se consorcia deve ser por necessidade antes de tudo econômica. O consórcio não deve ser pessoa de fim *lucrativo* – isso sim -, mas evidentemente tem fim econômico, pois que o mundo hoje se pode dizer uma realidade *econômica* antes de mais nada (RIGOLIN, 2008, p.78, grifo do autor).

A ponderação de Rigolin, apesar de parecer adequada, vem carregada de um tecnicismo desnecessário, fazendo uma leitura literal das expressões aqui empregadas.

Apesar da redação da Lei dos consórcios públicos ser fruto das pesquisas do “Grupo de Trabalho Interministerial – GTI”, é importante considerar que sofreu diversas influências durante a tramitação legislativa, e o que se percebe é a necessidade de dar à Lei dos consórcios uma leitura mais operacional.

Com isso, a leitura que se faz sobre a natureza não econômica é, na realidade, uma natureza não lucrativa, e sobre essa perspectiva é que as reflexões se desenvolvem.

Retomando a análise anterior, Di Pietro adota um posicionamento diferenciado dos estudados até aqui:

[...] o chamado consórcio público passa a constituir-se em nova espécie de entidade da Administração Indireta de todos os entes federados que dele participem. Embora o art. 6º só faça essa previsão com relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade jurídica de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la de fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta [...] ou Indireta [...] (DI PIETRO, 2015, p.249).

Apesar de tal posicionamento ser aparentemente mais factível não cabe ainda no enquadramento dos consórcios de direito privado à categoria de autarquias,

fundações ou associações públicas, dada a natureza eminentemente pública dessas categorias, e, ainda, por exclusão tácita determinada pela Lei dos consórcios, haja vista que o legislador inseriu apenas os consórcios públicos de direito público como integrantes dos entes públicos.

E sobre esse vazio normativo, Carvalho Filho pondera:

[...] nada há, no âmbito do consórcio que apresente apropriado para a disciplina de direito privado. Ao contrário, os fins a serem alcançados em virtude da cooperação dos entes federativos deveriam dar ensejo apenas à formação de pessoas de direito público. Trata-se de situação jurídica insuscetível de “privatização” através da criação de pessoa de direito privado, diferente, portanto, de outras tantas em relação às quais é inteiramente cabível e adequada a atuação do Estado por pessoas dessa natureza (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36).

Confirmando o posicionamento indicado anteriormente, Medauar e Oliveira (2006, p.76), também filiam-se a corrente doutrinária que defende ser mais coerente que todos os consórcios públicos fossem enquadrados na categoria de pessoas jurídicas de direito público, não só porque são constituídos por pessoas jurídicas de direito público como também porque a própria lei não aceita a incidência só do direito privado, obrigando os consórcios revestidos da forma privada observarem as normas de direito público quanto à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

Sobre essa visão, interessante destacar o posicionamento de Dias:

Considerando a impossibilidade de se criar, por lei, distinção entre os consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito privado e os consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, em virtude da isonomia entre os mesmos, deve-se rechaçar a juridicidade em se constituir consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, sobretudo pela dificuldade em se definir o seu regime jurídico de regência. O fato de existirem outras pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta [...] não autoriza a aplicar tal analogia para o estudo dos consórcios públicos constituídos como pessoas jurídicas de direito privado (DIAS, 2008, p. 100)

O disposto no artigo 37, inciso XIX da Constituição Federal, que restringe a criação de uma nova estrutura administrativa a integrar a Administração Indireta, e a exclusão tácita feita pela Lei dos consórcios públicos em relação ao consórcio público de natureza jurídica privada refletem de fato a não integração à administração indireta.

Da inteligência das ponderações doutrinárias, a conclusão que se chega é que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado instituem

uma categoria *sui generis*, pois não se enquadram em nenhuma das categorias existentes até então.

A aproximação em alguns aspectos da associação, em outros da fundação e ainda a manutenção de elementos do direito público, remete a pensar nos consórcios de direito privado como instituição privada que realiza serviços públicos e segue as normas e princípios do direito público quanto à execução desses serviços e no mais, regras de direito privado no que tange a gestão.

Apesar da confusão que essa inter-relação normativa pode causar, essa é a melhor opção que se visualiza para amoldar as duas perspectivas dentro de uma única instituição, tornando-a factível.

Em uma perspectiva idealizada, caberia erigi-los a uma categoria própria dentro do rol de pessoas jurídicas disciplinadas pelo código civil, merecedora de regramento específico, ou, não havendo ou não sendo possível, uma interpretação mais flexível, que dê condições de existência e validade ao consórcio de direito privado.

A possibilidade dos entes em optar por esses dois modelos de consorciamento já é vista há tempos, sendo a modalidade regulada pelo direito privado de causar estranheza de que a soma de várias pessoas jurídicas de direito público resulte em pessoas jurídicas de direito privado (CUNHA, 2004, p.14).

A adoção de personalidade de direito privado contrapõe a natureza pública dos entes, como destacam Medauar e Oliveira “[...] se todos os entes públicos devem nortear suas atividades pelo interesse público, um consórcio integrado por entes públicos também atuará para atender a fins de interesse público, não se justificando [...] a natureza jurídica [...] privada” (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 76).

As críticas relacionam-se à precariedade e à insegurança jurídica dos instrumentos de direito privado e a dificuldade para sua utilização pelos entes governamentais (CUNHA, 2004, p.24).

E essa insegurança jurídica advém justamente de não se ter uma diretriz normativa, categorizada a delimitar a ação dos consórcios cumulada com a atribuição de responsabilidades definidas.

A realidade das duas personalidades, permite, porém, uma revitalização das ações públicas. Como pondera Silveira.

É tempo de ultrapassar as perplexidades constitucionais relativas à legitimidade dos órgãos mistos desta natureza, aos quais são acometidos

poderes gestonários originalmente devolvidos aos prprios entes federados. Se o direito pblico no consegue revitalizar os seus conceitos clssicos e captar as novas realidades, j no serve para disciplinar a prossecuo do interesse pblico! (SILVEIRA, 2002, p. 12-13)

Pelo que se evidenciou at agora, a doutrina majoritria discorda da constituio dos consrcios pblicos com personalidade de direito privado, por se demonstrar impraticvel sob o ponto de vista jurdico, vez que no se enquadra em nenhuma categoria existente no ordenamento e conflitar com a essncia pblica dos consrcios pblicos.

De fato, parece que o ideal seria o legislador no ter consignado ao artigo 6º da Lei dos consrcios pblicos a possibilidade de institurem pessoa jurdica de direito privado, contudo, assim o fez, e essa a realidade legislativa.

A Lei dos consrcios pblicos, vigente h 10 anos, merece mais do que a considerao de que a soluo dos problemas seria a inexistncia dos consrcios pblicos de natureza privada. Caberia uma reviso normativa que melhor disciplinasse essa categoria de maneira a torn-la mais eficaz em seu objetivo de promover o desenvolvimento dos segmentos pblicos, mas enquanto isso no ocorre, cabe dar a norma uma interpretao progressista.

Menosprezar os consrcios pblicos de natureza privada a ignorar a previso legal, por mais estranha que possa parecer.

Acredita-se ser possvel considerar que os consrcios com personalidade privada atuam como intermediador da relao pblico-privado, flexibilizando a atuao pblica, visto que essa modalidade alaa melhor dinamismo sob o aspecto da gesto, sem muito esforo de tentar faz-los caber em categorias que no nasceram com os mesmos propósitos – promoo da cooperao interfederativa e do desenvolvimento regional.

A ttulo de esclarecimento, a gesto dos consrcios de direito pblico observa metculosas especificidades no que tange a relaes trabalhistas e contbeis, por exemplo, que sugerem uma menor flexibilidade quando comparado aos de direito privado.

O tempo e a energia despendidos para tentar enquadrar os consrcios de direito privado em alguma categoria pr-existente faz com que sua formao seja desestimulada.

Em uma viso macro, essa discusso quanto ao enquadramento categorico ao desestimular, fragilizar ou atrasar os consrcios reflete no no

atendimento dos serviços públicos, sendo prejudicados os que aguardam a superação da burocracia, da falta de vagas e leitos, da falta de tratamento adequado, da falta de oportunidades.

Essa diferenciação indicada pelo legislador reflete na prestação dos serviços públicos especificamente em razão da atribuição das responsabilidades, pois não se alinham.

É de se ver, então, na sequência, a matéria dos serviços públicos, a fundamentar o posterior das responsabilidades.

2.3 Os serviços públicos pelos consórcios públicos

Os consórcios públicos, instrumentos de cooperação interfederativa, pertencem ao contexto da reforma administrativa brasileira, tendo a Constituição Brasileira (artigo 241) relacionado sua existência aos serviços públicos, por conseguinte, a prestação destes valendo-se dos consórcios públicos está relacionada à necessidade social de fruição de direitos.

É na perspectiva da demanda dos serviços aos poderes públicos que estão inseridas as políticas públicas. As prestações estatais são com elas concretizadas e assim o Estado oportuniza aos indivíduos condições de vida autônoma e digna, atuando diretamente na realização dos direitos fundamentais.

O aparato denominado “políticas públicas” está envolto à perspectiva da realização dos direitos fundamentais possibilitando a efetivação e fruição de direitos.

Os consórcios públicos então se imiscuem às políticas públicas, sendo uma opção macro na prestação de serviços públicos, vez que, através deles, diversos entes dirigem seus interesses para a satisfação das necessidades regionais determinantes desta união.

Como as políticas públicas, os consórcios simbolizam grandes escolhas políticas no investimento em serviços públicos, com olhos à prestação eficiente e contínua. E por isso, Canen e Peixinho afirmam que “[...] por intermédio destas parcerias passa-se a ter um segmento de atividades em que a presença do Estado não se constitui em ‘essencialidade jurídica’, mas em ‘opção política’ para a garantia de cidadania e dos fundamentais humanos” (CANEN; PEIXINHO, 2010, p. 2197).

Para Pinto, a escolha política pelos consórcios deve representar o interesse pela ação positiva, impingindo-lhe a responsabilidade pelo fomento adequado que resulta na eficiente prestação de serviços, como segue:

[...] essa opção política de retirada do Estado do provimento direto de atividades públicas não deve se traduzir em renúncia aos seus deveres constitucionais. Nesse sentido, o Poder Público jamais pode se furtar à garantia da prestação adequada dos serviços públicos sociais não exclusivos, de modo que, a decidir pelo seu provimento por organizações privadas sem fins lucrativos [...] estas devem contar com o legítimo fomento estatal e um eficiente sistema de controle que assegurem o adequado provimento das utilidades sociais oferecidas. (PINTO, 2013, p.153).

A pesquisa de Losada, trazendo dados divulgados pelo IBGE/2006, chama a atenção para o fato de que os municípios com menos de 10 mil habitantes representam 48% do total dos municípios brasileiros. De acordo com a autora, “Esses pequenos municípios são justamente aqueles que apresentam escala inadequada para a prestação de determinados serviços públicos e mais dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade” (LOSADA, 2010, p. 187).

E por questões de sustentabilidade, a gestão associada de serviços públicos compreende o “principal alvo dos consórcios públicos e resulta, sem dúvida, da necessidade de se tornar efetivo o pacto cooperativo dos entes da federação” (CARVALHO FILHO, 2009, p.48).

Quando os entes não prestam os serviços que lhes competem, é comum que as populações, carentes de atendimento, se desloquem a outras regiões. Essa condição revela o problema do transbordamento, como explica Teixeira:

Importa notar que, entre as regiões ou entre os entes da federação, circulam pessoas e fatores de produção. Assim, podem ser encontradas pessoas que, não satisfazendo as suas necessidades na sua jurisdição, procurarão satisfazê-la nos entes vizinhos mais próximos. Isso gera um excesso de atendimentos e gastos para aquele ente que recebe os demandantes e uma aparente economia ao que não os atende: isso é o transbordamento. (TEIXEIRA, 2014, p. 9).

O transbordamento revela o desequilíbrio entre os entes, e remete ao desgaste em suas relações, merecendo a atenção cooperativa para solucionar o imbróglio instalado.

A promoção do consorciamento diminui o comportamento oportunista por parte de municípios vizinhos, menores, com menos serviços disponíveis ou com serviços inadequados. Possibilita ainda o aumento do poder de barganha entre os

envolvidos e os governos estaduais, viabilizando a remessa de recursos a regiões que dificilmente os conseguiriam sem o respaldo do consórcio (TEIXEIRA, 2014, p. 9-10).

Preconizar a atuação preventiva é evitar que a região abrangida tenha a qualidade de vida reduzida e que os consorciados sejam acionados a custear individualmente projetos mais caros que o próprio rateio.

Como exemplo, verifica-se o caso dos consórcios de proteção ambiental, cujos projetos de descarte de lixo eletrônico reduzem o depósito inadequado de pilhas e baterias. Essas ações preventivas, organizadas com o trabalho dos consórcios, evitam que as pilhas e baterias poluam o solo e contaminem o lençol freático, e consequentemente causem prejuízo à saúde da população e a responsabilização civil do ente que agiu inadvertidamente.

A contratualização dos consórcios públicos, como visto, passa pela formalização do protocolo de intenções do que decorre a formação da personalidade jurídica e dos contratos de consórcio público, de rateio e de programa; integrante de um ciclo, como o de políticas públicas, reclama um estudo de viabilidade, de alinhamento de interesses, a pautar os objetivos e ações, contabilizar os custos e as formas de custeio, execução dos serviços, com o respectivo controle, atingindo a satisfação das propostas inicialmente apresentadas.

Traçados os liames normativo-contratuais, “[...] resta aos administradores públicos empreender esforços no sentido de construírem políticas econômicas municipais, em conjunto com a sociedade, com a finalidade de aumentar a qualidade de vida de suas comunidades” (CLARK; MONTEIRO, 2012, p.41).

Os consórcios seriam então uma ampla política pública cooperativa pois envolvem diversos entes que necessitam atender aos interesses coletivos, proporcionando o acesso aos direitos fundamentais.

Por se tratar de ampla política pública que dá acessibilidade aos direitos fundamentais, Clark e Monteiro ressaltam:

[...] o Consórcio Público é um instrumento de ação coordenada e harmônica de diversos Entes Federativos, para a prestação de serviços públicos e também para a elaboração/execução de políticas econômicas que, embora de titularidade seja de cada um, a ação conjunta mostra-se eficiente, qualificada e vantajosa aos consorciados. (CLARK; MONTEIRO, 2012, p.42)

Os interesses comuns que unem os entes e determinam a formação de consórcios públicos não poderiam ser mais numerosos e tem por fim último a promoção do bem-estar das populações. A escolha fica ao arbítrio dos entes

envolvidos, desde serviços públicos formalmente categorizados, serviços de utilidade pública ou simplesmente serviços prestados pelo poder público que não se erigem formalmente à categoria de serviços públicos (RIGOLIN, 2008, p.56).

Frize-se, os consórcios podem ser direcionados ao trabalho de inclusão social, muitas vezes mitigados, pois sua constituição está alinhada a esse fim. Além disso, está apto a flexibilizar as dificuldades argumentadas pela reserva do possível, visto que amplia o espectro dessa reserva, formando um caleidoscópio de ações.

A experiência dos consórcios públicos permite integração de tal forma a garantir ao Estado uma “ampla e autêntica capacitação de atendimento de serviços públicos” (DURÃO, 2012, p.55).

A busca pelo consorciamento revela uma atuação ativa do gestor público que permite que os serviços públicos sejam prestados de maneira eficiente, dando conta de acompanhar o desenvolvimento social e tecnológico. Nesse sentido, Braga:

O protagonismo assumido pelas administrações públicas locais, sobretudo municipais, associado à complexificação da sociedade brasileira e ao avanço tecnológico no campo dos serviços públicos, vem tornando a articulação federativa uma exigência da busca de resultados eficientes (BRAGA, *et al*, 2010, p. 563).

Com a contratualização de consórcios as administrações públicas encontram opções para dar atendimento às obrigações impostas pela Lei e às exigências sociais, evitando que esse atendimento fique obsoleto em relação aos centros ou ainda às entidades privadas.

O artigo 2º, inciso XIV do Decreto nº 6.017/2007, considera que serviço público é atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa, preço público ou tarifa; o inciso XV dispõe que o titular de serviço público é o ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta.

O artigo 4º da Lei dos Consórcios Públicos dispõe de maneira clara que a “finalidade” do consórcio é uma das cláusulas necessárias ao protocolo de intenções. Os objetivos específicos do consórcio são representados, portanto, por essa finalidade. E quanto aos objetivos, os consórcios podem ter objetivo singular ou plúrimo, quando houver uma finalidade ou mais de uma, respectivamente (CARVALHO FILHO, 2009, p. 47-48).

Nesse mesmo tema, o artigo 3º do Decreto nº 6.017/2007 dispõe sobre os objetivos dos consórcios, os quais devem ser determinados pelos entes e delineados de modo específico.

As disposições normativas não deixam dúvidas sobre a utilidade dos consórcios públicos e a realização de serviços públicos por delegação dos entes consorciados, atendendo as finalidades públicas.

Tanto a Lei dos consórcios como seu Decreto regulamentar não limitam a formação de arranjos para a satisfação das necessidades sociais, que podem ser várias, de acordo com o pensamento de Clark e Monteiro:

A gestão associada de serviços públicos é objeto dos Consórcios Públicos. Interessa pormenorizar a expressão serviço público, pois o que se defende neste artigo é a interpretação do conceito de forma ampla, incluindo não apenas a prestação daqueles à população, mas, também, as finalidades sociais do Ente Federativo, sendo, ainda, os ditos serviços um dos elementos intrínsecos e necessários das políticas econômicas (CLARK; MONTEIRO, p.47)

Verifica-se uma tendência de formação de consórcios públicos na área da saúde, educação, tratamento de resíduos sólidos e meio ambiente, desenvolvimento – e aí podem se inserir incontáveis necessidades regionais a demandarem promoção ao desenvolvimento – e segurança alimentar, conforme os dados divulgados pelo Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo – OCPF e também pelos pesquisadores, como Silveira:

Os entes federados brasileiros têm recorrido ao consórcio nas áreas de educação e saúde sobretudo porque a Lei Orgânica da Saúde, lei nº 8080/90, incentiva a instituição de consórcios intermunicipais para a gestão conjunta dos serviços de saúde. [...]acontece que se pode (e deve) ir mais além, porque o consórcio é um arranjo organizativo que inequivocamente otimiza a gestão das políticas públicas (SILVEIRA, 2002, p. 13)

Essas escolhas refletem atividades muito custosas para os entes públicos, mas não se resumem a isso. Com maior ou menor ênfase os consórcios garantem o desenvolvimento regional quanto ao objeto consorciado.

Os consórcios públicos dão suporte à prestação dos serviços públicos, com a extensão de recursos, estruturas e alcance regional, com destaque à assertiva de Clark e Monteiro.

Ao se entender que os Consórcios Públicos podem ser utilizados para a gestão associada de serviços públicos de forma ampla, dá-se ao artigo 241 da Constituição Cidadã um potencial de aplicabilidade muito maior, digo, integrá-los na construção e execução das políticas econômicas

intermunicipais. Ademais, não existem serviços públicos sem que os mesmos se insiram dentro das políticas estatais, inclusive na esfera econômica. (CLARK, MONTEIRO, 2012, p.48)

Com o aspecto que os consórcios públicos apresentam hoje, voltado à promoção do desenvolvimento dentro do contexto cooperativo, clara está a importância desta personalidade para a administração pública, o que se depreende das palavras de Cléber Silva:

Transferir o serviço público para onde está o cidadão é a principal prioridade da reforma administrativa neste âmbito, pois com isso vai-se economizar e ganhar em eficiência – princípio constitucional expresso que rege a administração pública – e a melhoria da eficiência significa que o Estado será capaz de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, como os mesmos recursos disponíveis (SILVA, C.O.P. 1999, s/p.)

Apesar disso tudo, as expectativas depositadas na instrumentalização dos consórcios públicos para o desenvolvimento regional foram maiores do que a eficácia desta entidade, sendo objeto de pesquisa e discussão dez anos depois da promulgação da Lei.

Acredita-se que essa divergência entre expectativa e realidade está ligada à dificuldade de alinhamento dos interesses, que por mais que sejam compatíveis não dispensa a ação positiva do gestor e também pela difícil redação empregada na legislação específica.

A essência dos consórcios públicos é prestacional, ou seja, oportuniza, mobiliza, otimiza a prestação de serviços públicos de modo planejado pelos entes públicos, que, consorciados, se mostram unidos no propósito de garantir aos cidadãos verdadeiro acesso aos serviços que corporificam os direitos que lhes são constitucionalmente previstos.

A prestação de serviços públicos tem custo demasiadamente alto, que sem o devido aporte de receita fica difícil de se sustentar e é justamente por isso que os consórcios se mostram como expediente preciso a atender demandas públicas.

Com uma constituição garantista como a vigente no Brasil, a atuação prestacional do Estado tende a ser intensa e a articulação de instrumentos cooperativos alinha os interesses sociais e administrativos.

Acredita-se que analisar uma legislação truncada de modo a torná-la mais palpável é medida conveniente para viabilizar a execução dos serviços públicos nela dispostos, como se pretendeu fazer até aqui, dando atenção ao problema das necessidades, que são sempre crescentes.

Aliado a isso, o enfrentamento do problema da divulgação de informações dos consórcios brasileiro pelo exame exemplificativo das composições estatutárias auxilia na superação das dificuldades práticas, a ser evidenciado no item seguinte.

2.3.1 O problema da falta de informações e dados sistematizados

Este trabalho começou com o propósito de analisar informações sobre os consórcios públicos no Brasil buscando respostas para as dificuldades enfrentadas por estas instituições quanto à sua formação e manutenção prestacional.

A realidade encontrada foi de inexistência de informações sistematizadas que amparassem a pesquisa pretendida.

Em um segundo momento, propôs-se a fazer o levantamento dos consórcios públicos, especialmente de natureza privada, utilizando dos dados divulgados pelos portais eletrônicos das cortes de contas, que também foi frustrado diante da realidade.

Nem todos os portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais relacionam as entidades fiscalizadas, especialmente quando tratam de consórcios, sendo que alguns deles até se omitem quanto à acessibilidade de tais informações, contrariando a expressa previsão da Lei da Transparência, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por motivos que não se logrou êxito em descobrir.

Inclusive, alguns dados extraídos dos portais de contas no início da pesquisa já não estavam mais disponíveis à época de sua finalização.

Foi o que aconteceu especialmente com as informações obtidas junto ao portal do tribunal de contas do Estado do Paraná, que inicialmente apresentava o rol das entidades inspecionadas, bem como dos consórcios públicos e quando de sua conclusão o caminho das informações já não estava disponível.

Mesmo assim, as informações logradas sobre alguns consórcios serão ao menos utilizadas a título exemplificativo para ilustrar as informações apresentadas.

Em 2012 o OCPF divulgou a pesquisa quantitativa sobre Consórcios Públicos no Brasil. De acordo com o relatório da pesquisa um dos problemas metodológicos enfrentados quando se trata de consórcios públicos é a “ausência de um universo dos consórcios claramente identificado. Ou seja, não se sabe nem

oficialmente, nem informalmente quantos consórcios de fato existem no país” (OCPF, 2012, p. 3)

Enquanto o OCPF registrou a existência de dez consórcios públicos no Estado do Paraná (OCPF, 2014, s/p.), o portal do Tribunal de Contas do Estado apresentava o cadastro de 90 entidades consorciais fiscalizadas em 2014 (TCE/PR, 2014, s/p).

Somente por essa disparidade resta que o estudo dos consórcios estará sempre defasado ante a realidade enquanto os dados não estiverem sistematizados

A dificuldade com os dados tende a ser objeto de novas pesquisas, sendo que a análise dos consórcios privados, em um recorte regional, parece razoável quando se pretende falar em prestação de serviços e responsabilização.

Alguns dados divulgados pelos tribunais de contas estaduais, levantados durante a pesquisa, indicam a existência de consórcios públicos não contabilizados pelo OCPF.

Tal falta de estatística e de transparência em relação aos consórcios públicos evidenciam um tratamento de desvalor em relação ao que representam e aos serviços que prestam.

Um controle sistematizado dos consórcios públicos permitiria que os estudos fossem mais precisos, auxiliando no atendimento das demandas sociais, cujos vínculos formados tendem a promover os serviços públicos, com economia de recursos e gestão para a efetividade.

As 26 (vinte e seis) constituições estaduais e também a Lei Orgânica do Distrito Federal foram analisadas por Durão com o objetivo de perquirir quais delas previam a cooperação administrativa. Daí se pode verificar que todas elas traziam indicativos de cooperação, porém, sem qualquer tratamento uniforme e específico. O pesquisador conclui que os Estados brasileiros não dão a importância devida ao tema e entende necessário que o legislador não deixe *in albis* ao menos a regulamentação geral dos pontos básicos referentes à gestão associada (DURÃO, 2012, p. 77-83).

A opção por trazer ao debate os consórcios públicos está inserida na percepção da relevância dos consórcios à administração pública, ao desenvolvimento regional e à inclusão social.

E com o objetivo de demonstrar as situações teorizadas, serão feitas observações exemplificativas de estatutos de consórcios públicos: o primeiro deles de natureza jurídica pública e em seguida dois estatutos de natureza privada, que, por

sua vez, darão sustentáculo ao capítulo seguinte, voltado ao tratamento da responsabilidade financeira, com especial destaque aos consórcios de natureza privada.

2.3.1.1 Serviços públicos por consórcios de direito público: análise comparativo-exemplificativo do estatuto do CIVAP

A análise de um estatuto de consórcio público advém da proposta de demonstrar as condições comentadas nos itens anteriores e ainda as diferenças existentes entre consórcios de direito público e de direito privado.

O viés apontado tem caráter meramente exemplificativo, pois, apesar de pretender demonstrar as diferenças não as esgota.

O trabalho caminha para evidenciar as distinções entre consórcios público e privado e a necessidade de adequação normativa específica em relação à responsabilidade financeira dos consorciados especificamente em relação aos consórcios de direito privado.

Ainda que se tenha por objetivo a discussão em torno da responsabilidade financeira dos consorciados que contratam consórcios de direito privado, para este momento há significativo interesse em justificar as peculiaridades existentes nos consórcios de direito público, comprovando o que foi anteriormente assinalado.

Isso porque tanto os consórcios de direito público como os consórcios de direito privado prestam os serviços públicos balizados pelo alinhamento anteriormente destacado e podem apresentar um de seus instrumentos constitutivos sob a forma de estatuto, a reger suas ações.

Consigna-se que os consórcios de direito público são consideradas associações públicas e integrantes da administração indireta de todos os entes consorciados.

Dando início à análise pretendida, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema - CIVAP foi escolhido por se tratar de consórcio de direito público, localizado na região oeste do Estado de São Paulo, abrangente na prestação de serviços públicos, reconhecido na região pela atuação eficiente, servindo como parâmetro de ações cooperadas.

As certificações do CIVAP indicam que seu estatuto é um bom parâmetro para a proposta, que pode ser visualizado detalhadamente no Anexo A.

Logo na ementa do estatuto, é possível observar a seguinte orientação: Os Municípios que o compõem, com fundamento nas normas de natureza federal, estadual e municipal que regem os consórcios, ratificam o protocolo de intenções que decidiu pela transformação da natureza jurídica do Consórcio para Consórcio Público, organizado na forma de Associação Pública, resolvem promover alterações estatutárias, regendo-se pelas normas a serem tratadas na sequência.

Tal introdução normativa indica que inicialmente a natureza jurídica adotada no CIVAP era a privada, sofrendo alterações para que passasse a adotar a personalidade jurídica pública, necessitando para isso promover alterações estatutárias.

Tendo em vista a necessidade de alteração para adequação, logo de início se antevê que as previsões da antiga personalidade não estão pareadas com a nova, indicando que reclamam tratamento diferenciado.

Os serviços prestados pelo CIVAP podem ser observados no art. 8º, inciso III, alíneas “a” a “l”: meio-ambiente, recursos hídricos, agricultura, educação, inclusive a ambiental, saneamento, tecnologia, biotecnologia, habitação, cultura, infraestrutura, recursos humanos e desenvolvimento socioeconômico regional, gestão e proteção do patrimônio público, turismo e eventos.

Os serviços serão executados por meio de programas de trabalho, formulados especificamente para cada ação.

Para tanto, o CIVAP tem como fontes orçamentárias: as contribuições periódicas dos consorciados, previstas nos contratos de rateio; as contribuições de custeio de despesas gerais, também constantes dos contratos de rateio; remuneração pela prestação de serviços objeto; auxílios, contribuições e subvenções; rendas patrimoniais; doações e legados; produto da alienação de bens; outros recursos da realização do objeto (art. 33). Poderão ainda estabelecer tarifas e outros preços públicos (art. 45).

Todas essas fontes orçamentárias obedecerão à modalidade de contabilidade pública e todas as normas pertinentes e aplicáveis a essa espécie de consórcio (art. 34).

Quanto à responsabilidade, os Municípios respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelos consórcios (art. 31).

Os serviços prestados pelo CIVAP concentram-se em meio ambiente e desenvolvimento sustentável, alguns deles não comumente vistos como no caso de tecnologia, biotecnologia, habitação, cultura, infraestrutura, recursos humanos e gestão e proteção do patrimônio público e diante dessa amplitude as ações do consórcio será determinada pelo programa de trabalho.

Tais possibilidades confirmam a amplitude e a abrangência dos consórcios quanto ao trato dos serviços públicos, que podem ser aqueles tradicionalmente oferecidos pelos entes consorciados, como aqueles menos comuns, mas tão necessários quanto os demais.

Nota-se que não é preciso que os dispositivos que compõem o estatuto sejam detalhados pois tudo será adequado à medida que os programas de trabalho forem articulados.

Consequentemente o trato da responsabilização dos consorciados não precisa de muito rigor, visto que respondem solidariamente pelas responsabilidades assumidas pelos consórcios, antecipando a análise a ser desenvolvida sob esse tema no terceiro capítulo.

Neste estatuto foi possível notar que bem delineadas estão as disposições sobre a personalidade jurídica, as leis de regência, os parâmetros contábeis, enquanto que sobre as ações, o tratamento é menos extenuante, pois novas diretrizes serão alinhadas em outro documento ao tempo de ação.

Em palavras simples, o estatuto de um consórcio de direito público é leve. Não guarda minúcias para sua garantia, pois de todo modo integrarão a administração indireta de todos os entes.

2.3.1.2. Serviços públicos por consórcios de direito privado: análise reflexiva dos estatutos do CISAMUSEP e CISNORPI

Na sequência pretendida analisar-se-ão aqui os aspectos gerais de dois consórcios paranaenses de direito privado, bem como far-se-á uma comparação exemplificativa entre o CISAMUSEP e o CISNORPI, operando com os estatutos.

Para motivar e viabilizar a formação de consórcios públicos o Estado do Paraná editou a Lei Complementar nº82/1998 que dispõe sobre a criação e implantação de Consórcio Intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica.

A Lei paranaense publicada em 24.06.1998 é uma resposta imediata à constitucionalização dos consórcios públicos, garantindo exequibilidade ao dispositivo da Lei Maior.

Um dos destaques dessa Lei é a previsão de que os consórcios intermunicipais serão reconhecidos pelo Estado quando revestido da personalidade jurídica de direito privado e revestido das exigências civilistas (Art. 1º, §3º da Lei Complementar nº 82/1998).

A lei paranaense, publicada antes da Lei dos Consórcios, antecipa a orientação quanto à formação da personalidade jurídica, e, em que pese tenha sido modificada tacitamente pelas regras gerais, evidencia a preferência que o Estado deu a essa formação.

Tal preferência deixa pistas de que o Estado, para levar os serviços às regiões menos acessíveis, buscava a mobilidade da gestão a ser proporcionada nessa modalidade.

Esse diferencial levou à escolha de dois estatutos de consórcios paraenses, voltado ao atendimento à saúde, com suas regras específicas. O Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro - CISNORPI, instalado na região nordeste do Estado do Paraná e o Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense - CISAMUSEP.

A escolha por dois consórcios de direito privado encontra justificativa no desenvolvimento do terceiro capítulo, ocasião em que se há de tratar das responsabilidades financeiras nessa modalidade.

O estatuto do CISNORPI apresenta-se assim dividido: 1. Denominação e personalidade jurídica; 2. Sede, foro e prazo de duração e constituição; 3. Objetivos; 4. Organização da estrutura administrativa; 5. Das fontes de recursos, do patrimônio e do exercício social; 6. Dos direitos, deveres e responsabilidades dos associados; 7. Do uso e suspensão dos serviços; 8. Da retirada, exclusão e casos de extinção; 9. Da alteração e da extinção do contrato de consórcio público; 10. Dos recursos humanos; 11. Das disposições gerais e transitórias.

O estatuto do CISAMUSEP está disposto de maneira bem próxima ao CISNORPI: 1. Denominação, sede, foro, prazo, duração, participação e atuação; 2. Dos objetivos ou fins sociais; 3. Administração; 4. Das fontes de recursos, do patrimônio e do exercício social; 5. Dos direitos, deveres e responsabilidades dos associados; 6. Do uso dos bens e suspensão dos serviços; 7. Da retirada, exclusão e

casos de extinção; 8. Princípios éticos e deontológicos; 9. Das disposições transitórias, finais e histórico.

Os estatutos apresentam formas próximas: ambos constituídos da personalidade privada, desempenhando suas atividades sem fins lucrativos, voltados para a prestação de serviços de saúde.

Ambos observam as normas de direito público no que tange à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, nos termos do parágrafo 2º, do art. 6º da Lei nº 11.107/2005.

O ingresso de entes interessados reclama formalidades normativas e orçamentárias, inclusive com observância prévia de rateio, diferenciando-se os consórcios de natureza pública pois a estes bastam o atendimento das formalidades normativas (adesão ao protocolo de intenções e aprovação de Lei Municipal que autorize o ingresso).

Para a prestação de serviços de saúde, serão observadas as regras que regulam SUS, além de implementação de serviços públicos complementares e suplementares, promovendo a saúde dos habitantes da região consorciada de maneira eficiente, eficaz e igualitária de maneira direta ou indireta (Art. 5º do Estatuto do CISNORPI e art. 6º do Estatuto do CISAMUSEP)

Decorre daí a integração de instituições de saúde pública e privadas, que por sua vez, instrumentalizam o controle e a avaliação dos serviços prestados.

Para que esses objetivos sejam atingidos, ambos os estatutos preveem a responsabilização financeira dos consorciados. Em que pese condicionarem a responsabilidade solidária dos entes há uma vinculação ao pagamento dos custos e compromissos firmados, na garantia da existência e validade dos consórcios.

Essas diferenças são fundamentais para o tratamento da responsabilidade financeira dos consorciados de manutenção dos consórcios públicos e conseqüentemente prestação de serviços públicos, por isso o capítulo seguinte se dedica a este estudo.

3 A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS CONSORCIADOS E A CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O terceiro e último capítulo objetiva estudar a responsabilidade financeira dos consorciados e, em segundo plano, dos consórcios públicos de direito privado.

O estudo das responsabilidades financeiras relacionadas aos consórcios públicos parte dos artigos 9 e seguintes da Lei dos consórcios públicos e do artigo 9 e seguintes do Decreto nº 6.017/2007.

A opção da análise da prestação dos serviços públicos pelos consórcios privados se dá em razão de suas características peculiares anteriormente destacadas e se mostra relevante pois a introdução destes no ordenamento jurídico brasileiro, e, conseqüentemente na estrutura da administração pública assoma a perspectiva de superação e promoção: superação do modelo administrativo tradicional, das dificuldades econômicas, sociais, geográficas e culturais e promoção do desenvolvimento regional, com atendimento das necessidades locais e prestação dos serviços sociais.

A primeira proposição a ser analisada está relacionada à responsabilidade financeira sob a perspectiva dos entes consorciados, como garantia de manutenção dos consórcios públicos e conseqüentemente da prestação dos serviços públicos, garantidos por instrumentos normativos, legais e contratuais.

Pontuada a causa, passa-se à análise da atuação do consórcio público, cujo objetivo de prestar os serviços públicos vindica uma postura ativa de autonomia em prol da segurança.

Em decorrência dos tópicos anteriores o estudo tem sequência com o exame das dissoluções voluntárias e involuntárias dos consórcios públicos em decorrência das responsabilidades apuradas anteriormente, bem como a disposição para que não ocorram.

Ao final, usando dos conteúdos apurados, far-se-á algumas considerações, em caráter exemplificativo, os estatutos do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense – CISAMUSEP e do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro - CISNORPI, os dois últimos instalados no Estado do Paraná, apresentados previamente no item anterior.

O CIVAP, com sede na cidade de Assis/SP, é considerado como modelo de gestão do meio ambiente pelo eficiente trabalho desempenhado e reconhecido na região oeste do Estado de São Paulo.

O CISNORPI, com sede na cidade de Jacarezinho, enfrentou situações de crise, entre elas financeira, entre os anos de 2013 e 2014 e desde então vem recuperando a força de atuação.

O CISAMUSEP, com sede em Maringá, é considerado modelo de gestão de saúde no Estado em razão da constância no atendimento à população.

A observação do estatuto do CIVAP, de personalidade pública serve como contraponto, às dificuldades discutidas em relação aos consórcios de personalidade privada, demonstrando um tratamento mais facilitado ante a inserção destes no contexto da administração indireta dos consorciados.

O foco se mantém em relação à superação das dificuldades de manutenção dos consórcios privados pela sua compleição jurídico-estrutural truncada.

3.1 A responsabilidade dos entes federativos consorciados

Aferiu-se até aqui que os consórcios públicos são formados por uma vinculação entre os entes para atingir objetivos públicos mediante contratualização.

O uso do termo “contratualização” se justifica, pois, os consorciados, com os vários instrumentos contratuais, estabelecem vínculos que garantem direitos e orientam obrigações a cada um para realizar os objetivos públicos prestacionais indicados e atender os diversos grupos sociais que compõem a realidade dos entes.

A execução dos programas inseridos nos termos contratuais vindica a composição de diversos projetos, os quais, por sua vez, exige recursos suficientes a garantir que os serviços sejam viáveis, do contrário não têm condições de existir.

Especialmente com relação aos consórcios públicos de natureza privada, as disposições contratuais alçam relevância como garantia de existência e validade.

Isso porque, enquanto os consórcios de natureza pública compõem a administração indireta de todos os entes, por determinação da própria lei dos consórcios, os consórcios de natureza privada reclamam outros instrumentos garantidores.

O estatuto aparece como garantia normativa de existência e validade dos consórcios e como veículo de sustentação do acordo firmado pelos entes, como pondera Losada:

[...] o novo estatuto dos consórcios públicos dá maior segurança jurídica aos entes federados consorciados, tanto no fortalecimento do efeito de vinculação do acordo de cooperação intergovernamental como no ato de formação ou extinção do consórcio ou de retirada voluntária de um ente consorciado, assim como também em uma maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas (LOSADA, 2010, 194).

Os contratos de consórcio, de programa e de rateio estabelecem direitos e obrigações a serem observados pelos entes consorciados cuja inobservância deve ser devidamente responsabilizada. Perfazem o conjunto normativo que viabiliza a exigibilidade por parte dos consórcios e dos próprios consorciados em relação às obrigações firmadas pelos entes, e dos entes em relação à prestação de serviços pelo consórcio.

Com exceção ao contrato de consórcio, cuja existência se prolonga no tempo, os demais contratos têm duração limitada ao exercício financeiro ou outro marco temporal delineado pelos contratantes, garantindo uma maior flexibilidade aos entes diante das circunstâncias administrativas.

O estatuto dos consórcios complementa as previsões do contrato de consórcio e direciona a redação dos demais contratos, como destaca Losada:

O novo estatuto do consórcio público constitui-se, assim, num instrumento estável do ponto de vista jurídico-institucional. Isso porque conserva a flexibilidade necessária para a formalização de uma gestão intergovernamental capaz de assumir diversas finalidade e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público, com formas diferenciadas de contribuição entre os entes consorciados, sem com isso possuir um caráter de precariedade (LOSADA, 2010, p. 192).

A exigibilidade se relaciona diretamente com a possibilidade de responsabilização dos consorciados, principalmente em atenção à modalidade subsidiária, de modo a abranger as esferas administrativa e cível.

Os termos da responsabilização não foram tratados pela Lei dos consórcios, restando aos outros instrumentos normativos que compõem o consórcio tratar sobre o tema. É o que considera Borges:

[...] não diz a Lei, em lamentável omissão, quem é competente para adotar medidas [...] sejam a suspensão e a exclusão do consórcio, nem qual o período de suspensão e seus efeitos, nem em quais condições a exclusão seguir-se-á, ou não, à suspensão (BORGES, 2006, p.11)

No mesmo sentido, Teixeira e Meneguín “[...] ela é omissa no estabelecimento de penalidades para os municípios que descumprirem o pactuado” (TEIXEIRA; MENEGUÍN, 2012, s/p).

Ainda que a Lei e o Decreto regulamentar não façam constar de seus dispositivos as condições precisas da responsabilização, é importante que os consorciados estejam atentos à necessidade de descer às minúcias dessa imputação em todas as espécies contratuais levando em consideração as características de cada consórcio – objetivos, política de atendimento, regionalismos, cultura, etc. - e assim garantir que todos os envolvidos sejam igualmente atendidos e estejam igualmente responsabilizados.

Não havendo previsão legal a direcionar o regramento da responsabilização, a apuração destas poderá ser determinada pelo método que os consorciados melhor deliberarem, de acordo com a realidade local.

A perspectiva da teoria dos jogos para os consórcios trazida por Rodrigues evidencia a relação da maximização dos interesses e redução dos custos e conclui que:

Utilizada a teoria dos jogos como método analítico, a estratégia dominante de ambos os municípios oscila, portanto, de acordo com a previsão de mecanismos de punição eficientes ao comportamento do free rider, úteis para se exigir o cumprimento das obrigações não adimplidas. (RODRIGUES, 2013, p. 717),

Isso significa dizer que se os mecanismos de punição forem palpáveis, bem delineados e eficientes, a probabilidade dos consorciados sempre se manterem honrados com suas obrigações é maior.

Ao que parece, é ideal que haja uma mensuração, uma gradação em relação à responsabilização, pois a inobservância contratual, especialmente quando remete ao inadimplemento, será deveras prejudicial.

Tais previsões servem como garantia de existência consorcial, como explica Dieguez: “[...] para que a cooperação não seja desestabilizada, devem estar previstas nas regras internas do consórcio a heterogeneidade existente entre os municípios e a desigualdade de recursos que cada um dispõe” (DIEGUEZ, 2011, p. 312).

E para tanto, coloca Vargas que “O critério para participação no contrato de rateio deve ser objeto de ampla discussão entre os entes participantes de modo

que não haja prejuízo para nenhum integrante e uma parcela justa de cada receita seja aplicada por todos” (VARGAS, 2012, p.88-89).

As relações dos consórcios de direito privado são marcadas pelo intenso formalismo, pois tudo é clausulado e encontra razão de ser na possibilidade de garantir que os elementos ali previstos sejam verdadeiramente empregados, viabilizando o controle dos entes, uns sobre os outros, quanto a matéria prevista, sem dizer dos controles interno e externo.

Os entes públicos, nas figuras dos gestores, precisam estar cientes da responsabilidade que assumem com a ratificação do protocolo de intenções, pois há um compromisso com a manutenção deste instrumento, e consequentemente com o atendimento do serviço público atribuído ao consórcio que se institui.

A perspectiva positiva do consórcio é a promoção do desenvolvimento regional; na contramão desse ideal há o prejuízo coletivo e quem sofre são os usuários dos serviços públicos.

Considerando que os consórcios públicos não possuem autonomia para gerar receita, ante a natureza não lucrativa à realização de seus objetivos, ficam particularmente vinculados aos recursos vertidos pelos consorciados e pelos convênios eventualmente firmados com programas de governo diversos.

Quando se fala em recursos, entende-se todas as espécies de contribuição que os entes empregam para a manutenção dos consórcios, isso significa dizer que, por exemplo, nos consórcios de saúde de atendimento médico de urgência e emergência, cada um dos entes destina ao consórcio um profissional plantonista.

No caso citado, uma das contribuições dos entes é a disponibilização do profissional para atendimento em plantão, reduzindo custos financeiros consideráveis ao consórcio, sem causar grandes impactos aos consorciados.

Os entes mantêm compromissos contratuais e extracontratuais. Extracontratuais oriundos dos princípios de direito público, das normas gerais do direito e dos consórcios. Contratuais de acordo com as cláusulas descritas em cada uma de suas modalidades.

O artigo 13 da Lei dos consórcios públicos encerra o que Rigolin considera o mais importante no tema dos consórcios públicos: o contrato de programa.

O contrato de programa apresenta, em linhas gerais, a participação de cada ente consorciado, com seus compromissos e responsabilidades, os quais podem ser específicos ou subsidiários na hipótese de não haver delimitação daqueles.

Os entes consorciados serão responsáveis pelos contratos firmados pelos consórcios até mesmo quando estes já não mais existirem e ainda remanescerem as obrigações firmadas, nos termos do parágrafo 4º do mencionado art. 13.

De acordo com Rigolin (2008, p.110) as responsabilidades podem ser tributárias, previdenciárias, de natureza financeira ou econômica, e ainda institucionais, conforme o que cada ente transferir ao consórcio.

Refletindo sobre as várias formas de responsabilidades que podem ser atribuídas aos entes consorciados, o estudo da responsabilidade financeira se mostra importante por compor todas as modalidades contratuais que integram a formação do consórcio.

Estarem, os serviços públicos, descentralizados não exclui a responsabilidade dos entes em realizá-los e por isso a inobservância contratual em termos financeiros é deveras prejudicial.

Estudos apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, demonstram essa relação:

Apesar do fato de, na busca pela descentralização, as reformas latino-americanas terem atribuído a esses governos a competência pelo desenvolvimento urbano, o financiamento dessas políticas ainda depende em muito dos recursos do governo nacional. Assim, as finanças locais dependem mais das fórmulas de rateio dessas dotações do que da otimização do sistema de tributação local. As problemáticas administrativas diretamente envolvidas no financiamento do desenvolvimento urbano, como a atualização do registro imobiliário tendem a passar o segundo plano (IPEA, 2014, p. 24).

Os consorciados podem verter recursos aos consórcios visando a prestação de serviços, decorrente da relação instituidora dos consórcios, factíveis em duas formas:

Os consorciados poderão dirigir aos consórcios recursos financeiros de duas formas.

A primeira é contratando o consórcio para o fornecimento de bens ou a prestação de serviços [...].

Observa-se que essa forma de envio de recursos é a preferencial. Ou seja, o consórcio é remunerado pelos serviços que presta ou pelos bens que fornece, pelo que suas despesas administrativas devem estar diluídas no preço do serviço ou do bem. Evidente que esse preço deve ser consentâneo com o de mercado.

Porém, caso não seja possível identificar o ente consorciado beneficiário direto do serviço ou produto realizado pelo consórcio, será necessário celebrar contrato de rateio, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas, sob pena de se incorrer, inclusive em improbidade administrativa. (RIBEIRO, 2007, p 29, grifo do autor)

O apontamento trazido por Ribeiro, quanto às formas pelas quais os consorciados podem dirigir os recursos aos consórcios, auxilia no êxito dos consórcios.

A forma preferencial, representada por aquela que o consorciado contrata o fornecimento de bens ou prestação de serviços, indica a forma mais segura para os contraentes, pois proporciona maior controle tanto para os consorciados quanto para os consórcios.

Essa condição deixa claro o exato limite daquilo que há de ser prestado ou fornecido, não causando surpresas aos envolvidos. No caso dos consórcios de saúde, por exemplo, os consorciados pagam para a realização de dez exames de raio x. Os consórcios, por sua vez, operam os dez exames, facilitando a manutenção do equilíbrio das relações de prestação e contraprestação.

Diferentemente ocorre quando os consorciados destinam uma quantidade delimitada de recursos para a realização de número indeterminado de ações, por exemplo, um consorciado destina R\$100,00 (cem reais) para a realização de quantidade não expressa de exames de raio x. Tal modalidade torna mais difícil o controle e a prestação das contas.

Qualquer que seja a forma escolhida deverá ser prevista no protocolo de intenções e conseqüentemente no contrato de consórcio público, de programa, bem como no de rateio e ainda no estatuto.

Tantos expedientes normativos evidenciam a preocupação do legislador em garantir que os consorciados não falhem nesse compromisso, por ser o sustentáculo não só da estrutura consorcial, como também dos serviços públicos prestados.

E essa preocupação decorre do dever em atender a população e honrar com os compromissos firmados, como esclarece Vargas: “Deve existir investimento contínuo para possibilitar o incremento da arrecadação com o maior contingente populacional e qualidade do serviço prestado” (VARGAS, 2012, p. 89)

Sob esse ponto de vista é compreensível o intenso formalismo contratual, considerando que se não faz parte da administração indireta, os instrumentos contratuais deveriam ser fortes o suficiente para compelir o consorciado a honrar seus compromissos. O rigor exigido tem o condão de evitar que os serviços deixem de ser prestados ou sejam prestados de maneira deficitária.

Nos termos do artigo 8º, parágrafo 3º da Lei nº11.107/2005 e do artigo 26, parágrafo 1º do Decreto nº 6.017/2007, não só o consórcio, mas todos os entes consorciados podem exigir o cumprimento da cota parte remanescente do ente inadimplente, sob pena de ter sua participação excluída.

A deliberação do consórcio para a exigência do cumprimento dos contratos ou das previsões estatutárias pelos entes pode partir dos gestores, com poderes delineados em contrato de consórcio e estatuto ou ainda ser o resultado da votação proposta em assembleia geral.

A Lei dos consórcios públicos cuidou para que as entidades deixassem consignada a possibilidade do consórcio e dos entes exigirem o cumprimento do contrato, pois do contrário o princípio da continuidade do serviço público não atingiria toda sua amplitude, o que se extrai dos ensinamentos de Arretche:

Governos provinciais e federais podem ter autoridade para intervir em uma área de política sem permissão do outro nível de governo. Isto tende a prover fortes incentivos para a inovação em políticas públicas na medida em que cada nível de governo tenta controlar a jurisdição de uma política antes que o outro o faça. (ARRETCHÉ, 2001, p.27,b)

A responsabilidade financeira que se atribui aos entes corresponde ao sustentáculo dos consórcios, mas, na análise da atuação dos consórcios públicos encerram apenas uma das etapas de uma trajetória de satisfação das necessidades públicas.

No contexto da eficiência, sob o binômio qualidade x custo, a dedução dos custos pelos entes, garantida por instrumentos normativos, especialmente os contratuais, fortes e factíveis, representam o custo. Cabendo também às unidades consorciais as responsabilidades que lhe são próprias, como se infere das assertivas que seguem.

3.2 A ação consorcial

Os consórcios públicos de direito privado obedecem a todos os requisitos para que possam prestar os serviços públicos – possuem personalidade jurídica, patrimônio próprio (ainda que decorrente da participação dos consorciados), capacidade de autoadministração, a criação é autorizada por lei específica, e atendem à finalidade pública.

Mesmo com essa condição não estão vinculados à administração indireta. Vinculam-se na verdade às leis de regência e aos termos dos contratos, sendo a atuação sem finalidade lucrativa.

Os consórcios prestam os serviços, decorrente de sua gênese, na forma como dispostos os contratos. Como Cançado explica: “a administração pública trespassará a mera execução do serviço à entidade” (CANÇADO, 2008, p. 249).

Essa transposição quanto à execução dos serviços públicos, permite o atendimento dos grupos necessitados, sem que estruturas administrativas complexas precisem estar instaladas ou desenvolvidas.

Bastam as estruturas complexas dos entes e aos executores remanesce uma certa leveza, flexibilidade, que lhes permite atingir o público alvo de maneira a tornar a gestão eficaz.

Nessa execução os consórcios devem observar os princípios da administração pública, dentre eles eficiência, continuidade, universalidade e igualdade dos usuários, cuja inobservância é passível de controle e invalidação do ato desconforme (CANÇADO, 2008, p. 240).

Essa mescla de regras de direito público e de direito privado, que a princípio parecem incompatíveis, conseguiu avançar pelos últimos dez anos no disciplinamento dos contratos de consórcios.

As ponderações de Vieira acrescem:

[...] costuma-se aventar que a aplicação do direito privado às relações publicísticas garante maior eficiência às relações jurídicas estabelecidas, maior igualdade entre as partes – o que se contrapõe à posição de superioridade atribuída à Administração Pública –, bem como está mais centrada no indivíduo, na pessoa humana (VIEIRA, 2013, p. 274).

O tom da prestação dos serviços públicos é dado pela eficiência, cujo compromisso assumido pelos contraentes encontra razão de ser no atendimento das demandas sociais.

Nota-se aí posicionamento de Rodrigues, que evidencia a intrínseca relação da pontualidade financeira dos consorciados com a eficiência dos consórcios:

Presente um consórcio público, os entes federados envolvidos maximizam a utilidade política das ações cooperadas, auferida pelos correspondentes gestores, razão pela qual a preservação do consórcio na condição positiva de equilíbrio entre custo –benefício demanda, entre outras coisas a formatação do protocolo de intenções e do contrato da operação consorciada de maneira mais eficiente possível (RODRIGUES, 2013, p.709).

Os consórcios agregam serviços, recursos e usuários, nas mais variadas condições, sendo de rigor a administração de forma a atender a todos. O intuito é o da administração ótima a garantir que tudo seja bem aproveitado, retomando a colocação de Rodrigues:

Os consórcios públicos, se bem concebidos, podem servir aos entes federados para maximizar a utilidade política das ações cooperadas na busca desse cenário de equilíbrio. Não obstante, reitera-se que a preservação do consórcio na condição ótima demanda, entre outras coisas, a formatação do protocolo de intenções e contrato de operação consorciada de maneira mais eficiente possível (RODRIGUES, 2013, p.718).

Da mesma maneira que todos os envolvidos devem colaborar para que o consórcio se concretize, a eficiência dos serviços está em satisfazer as necessidades objetivamente previstas nos termos do contrato, sob a óptica da eficiência das instituições inicialmente considerada.

É a essência adaptativa da eficiência que justifica toda sua teorização. A eficiência remete à prestação máxima com o custo mínimo. A ponderação e o equilíbrio por seu turno fazem a eficiência ser atingida.

As variáveis de máximo e mínimo a serem sopesadas são incontáveis e se adequam à realidade onde se inserem de modo que a eficiência em uma determinada região pode não o ser em outra.

No contexto em estudo, sob perspectiva financeira, a ideia de eficiência pode ser assim relacionada: “[...] O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados” (PRATES, 2010, p. 5).

Com relação à continuidade, a própria Constituição Federal – artigo 241 – prevê a possibilidade de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

A cessão desses expedientes sob a perspectiva contábil é registrada como ativos não-financeiros quando houver uma compensação de obrigações do ente para com o consórcio, conforme previsão contratual (GLÓRIA, 2008, p. 295). Ainda que o registro seja de ativo não-financeiro, essa cessão impacta diretamente nas finanças dos consórcios, facilitando sua atuação.

O trabalho dos consórcios, mesmo de natureza privada, deve primar pelos preceitos da administração pública, pela avaliação da eficiência, em perspectiva

ao binômio qualidade x custo, de modo que os serviços observem os padrões de qualidade exigidos com menor custo, sem deixar de lado a prestação contínua.

Pensar em novas entidades que atendam às demandas públicas e materializá-las representa uma resposta do Estado, como expõe Teixeira:

[...] a escassez de recursos passou a ser questão central ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Essa limitação introduziu na agenda pública preocupações com eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, assim como qualidade dos serviços públicos. (TEIXEIRA, 2014, p. 5).

A discussão sobre a qualidade é demasiadamente relativa ante seu caráter subjetivo, por isso, sem adentrar em minúcias, neste trabalho far-se-á referência à qualidade sob a perspectiva mediana, com inteligência do princípio da razoabilidade.

A interação público-privado se desvela nas palavras de Pinto:

[...] Despontando como uma terceira via à prestação de serviços públicos sociais pelo Estado [...] a gestão privada de serviços públicos sociais por entidades sem fins lucrativos pretendeu ser mais eficiente, solidária, transparente e especialmente participada, apta a concretizar a cidadania e a conferir à comunidade a responsabilidade direta pelo atendimento das suas próprias demandas sociais (PINTO, 2013, p.151).

Essa responsabilidade direta pelo atendimento dos haveres públicos apresenta-se como a contrapartida do consorciamento, que busca na eficiência adaptativa meios de promover a continuidade.

Sob a perspectiva dos custos é interessante atentar que além dos entes consorciados, os consórcios públicos também devem cuidar da saúde financeira, a fim de realizar os objetivos a que foram criados.

A regionalidade do consórcio dá o tom da atuação, como salientam Clark e Monteiro.

A esfera de atuação do Consórcio Público vai englobar o território e a população dos participantes, propiciando o adequado direcionamento da Administração Pública, ou seja: a economia de recursos, a eficiência de resultados, a racionalização das ações administrativas e socioeconômicas e tendo como resultado a melhoria de qualidade de vida dos cidadãos (CLARK, MONTEIRO, 2012, p.56).

Para executar de maneira eficiente os objetivos propostos aos consórcios é condição inerente que a gestão esteja voltada à satisfação dos usuários dos serviços públicos, de forma a organizar, estruturar e disciplinar a forma de atendimento.

A assiduidade dos consorciados garante a sustentabilidade financeira dos consórcios, e por trás disso o estatuto, os contratos de programa e de rateio, bem como as leis orçamentárias dos municípios devem estar alinhadas, de maneira que os consórcios não fiquem ao bel-prazer da vontade política, dos executivos municipais e demais órgãos financiadores (DIEGUEZ, 2011, 307).

Os instrumentos contratuais devem ser elaborados de modo a consignar alternativas financeiras para que o consórcio se mantenha em franca operação.

Dentre as soluções sugeridas para garantir a existência do consórcio e a prestação contínua dos serviços está a cobrança de tarifas a serem pagas pelos usuários, como forma de manutenção do fluxo contínuo de receita que permite financiar integral ou parcialmente a prestação dos serviços (IPEA, 2014, p.36).

Tal proposta encontra amparo legal e, com exceção aos consórcios públicos voltados à área da saúde, que por expressa previsão legal devem atender as demandas sociais seguindo as normas do SUS e sofrem algumas restrições quando à cobrança de tarifas ou preço público, podem garantir que os serviços sejam contínuos e as expectativas financeiras sejam atingidas.

A sustentabilidade financeira dos consórcios estará ressaltada à medida que houver uma fonte orçamentária que assegure os recursos disponibilizados aos consórcios, e isso ocorre mediante a análise das fontes do orçamento (DIEGUEZ, 2011, p. 308).

Sobre a fonte orçamentária, Ribeiro pondera: “O consórcio deve possuir um orçamento anual, estruturado em dotações e aprovado em Assembleia Geral. Caso seja conveniente, poderá haver também um plano plurianual de investimentos” (RIBEIRO, 2007, p.29)

Os estudos do IPEA sobre o pagamento de tarifas ou preço público pelos usuários dos serviços públicos revelaram que “[...] além das considerações financeiras, os preços dos serviços públicos locais também ajudam na conscientização e responsabilização do usuário diante do custo do desenvolvimento urbano” (IPEA, 2014, p.36).

Dessa forma, os serviços prestados pelos consórcios não só serão valorizados pelos consorciados como também pelos usuários.

Ter-se-á a independência financeira quando os recursos estiverem assegurados por instrumento normativo que impeça a interferência política

discrecionária em seu recebimento, e isso decorre da análise do estatuto e das leis orçamentárias correspondentes. (DIEGUEZ, 2011, p. 308).

Os consórcios, no atendimento das necessidades públicas, assumem uma postura proativa em relação a autonomização financeira, cercando-se de garantias legais que o sustentem.

O êxito na prestação dos serviços públicos decorre diretamente da saúde financeira dos consórcios, e por isso são responsáveis por dela cuidar.

Nos termos dos contratos – de consórcio, de programa e de rateio – e do estatuto deverão estar previstos, entre tantos elementos ideais: a data de instituição, finalidade, duração, entes consorciados, área de atuação, formas de sustentação financeira, requisitos para habilitação e exclusão, os requisitos da dissolução, apuração de haveres.

Para evitar que os consórcios públicos sejam utilizados como um subterfúgio às responsabilidades públicas impostas aos entes, aos consórcios públicos também coube a determinação para a prestação de contas, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

A prestação de contas dos consórcios públicos objetiva não só garantir que o dinheiro público vertido em seu favor tenha a destinação adequada, como ainda apurar, por via transversa, a regularidade dos valores destinados pelos entes.

A obrigatoriedade em prestar contas está fixada pela Lei justamente para evitar ingerências, causando prejuízo não só ao erário, como também à prestação dos serviços públicos e à própria existência dos consórcios.

O equilíbrio interno dos consórcios é fundamental para o seu êxito, como explica Dieguez:

A coesão interna constitui-se como um elemento fundamental para que o consórcio adquira legitimidade política para intermediar e representar os interesses dos municípios, redefinindo suas condições de barganha com um bloco regional, e arbitrar conflitos internos sobre a distribuição dos recursos públicos disponíveis na região (DIEGUEZ, 2011, p.313).

Essa coesão interna protege os consórcios do insucesso e caminha de maneira contígua ao equilíbrio. À medida que os consorciados conhecem as regras que lhes são impostas, dotadas de cogência, serão chamados a cumprir os princípios de ordem administrativa, garantindo a sustentabilidade nos seguintes termos:

A sustentabilidade dos consórcios é explicada como fruto de sua flexibilidade institucional, da ação de um agente externo coordenador, da presença de um

quadro político favorável, da complementaridade institucional com outras agências regionais, da interiorização da cooperação na cultura política local e do entrosamento de sua equipe administrativa com as dos municípios (DIEGUEZ, 2011, p.317)

A flexibilidade permeia os consórcios e se relaciona à própria instituição como ao serviço eficiente que dela deve decorrer. A finalidade é não deixar desamparadas as partes mais frágeis dessa relação, ou seja, os usuários dos serviços públicos, que esperam atendimento, de forma direta ou indireta, das obrigações assumidas pelo Estado.

A responsabilidade dos consórcios está atrelada à eficiência em atender aqueles que se põe a utilizar dos seus serviços descentralizados e especializados, em domínio regional, a garantir desenvolvimento das áreas atendidas.

A decorrência financeira destas atividades será edificável com instrumentos normativos adequados à agilidade desta modalidade administrativa, evitando gastos e superando os obstáculos.

Do contrário, a decorrência é a dissolução, cuja relevância vindica uma abordagem particular, a seguir.

3.3 Das dissoluções voluntárias e involuntárias e a necessidade de preservação

Os consórcios públicos, durante a trajetória prestacional, podem apresentar um marco interruptivo em suas atividades, a determinar sua dissolução, seja de maneira voluntária ou involuntária.

A análise da responsabilidade financeira dos consorciados e da atuação dos consórcios objetiva evitar dissoluções ante o propósito maior que é o atendimento público.

Toda a construção teórica dos consórcios é embasada em um contexto ideal, norteadas pelas expectativas sociais, porém a realidade envolve generalidades que precisam ser articuladas ao interesse social a fazerem dos consórcios exitosos, isso porque:

O foco desta discussão está voltado para os fatores e as circunstâncias que contribuem para o fortalecimento da cooperação sobre a qual o consórcio está assentado, legitimando-o como instrumento eminentemente político de articulação dos interesses de seus representados (DIEGUEZ, 2011, p 312).

Nesta ocasião de análise da responsabilidade, especialmente a financeira, e em sequência a análise das dissoluções voluntárias e involuntárias, a

falta de sistematização dos dados sobre os consórcios obsta que o estudo apresente resultados próximos da realidade.

A sistematização dos dados e a exposição das informações é determinante para a instrumentalização de estratégias, satisfação das necessidades coletivas, bem como da vinculação precisa dos consorciados e manutenção da saúde financeira dos consórcios.

É preciso que os consórcios estejam institucionalmente fortalecidos, a evitar que a estabilidade, enquanto arena política decisória, seja abalada. Nas palavras de Dieguez, verifica-se a relevância dos consórcios disporem de “recursos próprios que o protejam de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos externos que possam enfraquecer ou limitar sua capacidade de exercer as funções [...] e cumprir seus objetivos previamente estabelecidos” (DIEGUEZ, 2011, p. 304).

Os consórcios são responsáveis por garantir que os entes, de maneira conjunta, atendam às necessidades públicas e as exigências legais, mas essa proposta é desnudada por Borges:

De um lado, temos um panorama da Nação extremamente conturbado por acontecimentos que fizeram vir à tona, graças a liberdade de imprensa e as facilidades de comunicação, sérios escândalos que revelam a prática generalizada de corrupção, de desvios de conduta de administradores públicos e que põe a nu a fragilidade de nossas instituições políticas. Em tal ambiente, é difícil imaginar que governos e legislativos de estados e municípios se congreguem para uma atuação harmônica e coordenada em prol de políticas públicas exclusivamente voltadas para o cumprimento de metas correspondentes aos interesses públicos, colocando-as acima de eventuais e mesquinhas divergências político-partidárias (BORGES, 2006, p.14).

Isso porque, o enredo político que circunda os consórcios públicos afeta substancialmente a prestação dos serviços públicos a eles declinados. Os problemas de cunho político-ideológico podem estar ligados diretamente às dissoluções voluntárias e involuntárias e com isso acabam por prejudicar aqueles que mais necessitam dos instrumentos consorciais.

A dissolução tende a ocorrer quando os interesses particulares estão camuflados na ação cooperativa, de acordo com Vargas:

[...] alguns municípios têm se associado unicamente para obter recursos dos governos estadual e federal com a expectativa de aumento de receitas. Devido à falta de perspectiva de atuação conjunta ao interesse limitado à questão financeira, essas experiências terminam assim que existe a necessidade de uma ação conjunta (VARGAS, 2012, p.89)

Se por um lado os consórcios públicos representam um espaço para a discussão de políticas públicas em gestão compartilhada, por vezes quando não expressa o consenso, em cooperação horizontal, serve como palco das dissoluções.

A dissolução voluntária pode se dar por uma deliberação da assembleia ou então pela própria previsão contratual, e as involuntárias, via de regra, ocorrem por falta de gerenciamento, seja pela unidade consorcial, seja pelos próprios entes consorciados.

A simetria de interesses é apontada por Dieguez como alicerce da relação consorcial, cuja ausência aponta o fim, como se nota:

Sem a convergência de interesses em torno de uma agenda governamental comum, arranjos institucionais que dependem de uma gestão pública compartilhada perdem sua capacidade de representar os interesses coletivos e, por conseguinte, sua resolutividade (DIEGUEZ, 2011, p.299).

A contratual ocorrerá quando escoado o lapso temporal ou ainda quando atingida a data limite delineada no protocolo de intenções, e consequentemente no contrato de consórcio. Pode ocorrer ainda que o consórcio tenha finalidade específica, de modo a não se prolongar no tempo e cumpridos os termos contratuais o marco para a dissolução estará atingido.

A deliberação pode ocorrer quando os consorciados entenderem desnecessário manter a unidade consorcial, seja por atendimento às finalidades ou até mesmo apresentarem resultados não satisfatórios no atendimento das demandas públicas, promoção do desenvolvimento, balanço deficitário, entre outros.

A voluntariedade relaciona-se diretamente com o controle, evidenciando que os entes estão atentos às ações promovidas pelos consórcios e, ao primeiro sinal de fraqueza ou então no sinal de superação do marco finalístico, deliberar-se-á sobre a dissolução que poderá ou não reclamar a apuração dos haveres.

A dissolução involuntária mostra consequências mais perniciosas. Será involuntária pois supera a possibilidade dos entes em manifestar o interesse sobre a existência ou não do consórcio. Sofrer uma dissolução involuntária significa dizer que solução outra não havia.

A consequência imediata das dissoluções é que os serviços que foram descentralizados à prestação via consorcial, voltam às suas origens, ou seja, os consorciados retomam a obrigação de atender os seus usuários.

O compromisso firmado pelos consórcios e entes públicos decorre do contrato firmado entre eles e quando deixa de ser observado tende a culminar com a dissolução do pacto.

Por isso se fala em vigência do contrato de consórcio mesmo após a sua extinção, pois de sua existência e dissolução remanesce a necessidade da apuração de haveres para a satisfação dos débitos.

A demanda pelos serviços não deixa de existir com a dissolução, apenas volta aos cuidados do ente originário. Sob a óptica do princípio da continuidade, as atividades não deixariam de ser prestadas, mas na prática nem sempre é isso que ocorre.

Nos casos dos consórcios que surgiram para superar o problema do transbordamento, quando se deparam com a inobservância contratual por parte dos entes ou com a fragilidade dos instrumentos contratuais, a dissolução impacta na suspensão ou supressão de serviços.

Da suspensão ou supressão decorre novos conflitos e até mesmo demandas judiciais com o objetivo de que os serviços voltem a ser prestados, e os entes, sem a capacidade de outrora vão ficando cada vez mais fragilizados e desestabilizados.

Sem dizer na responsabilização pelas consequências advindas da suspensão dos serviços, já que sem uma atuação preventiva é preciso lidar com os resultados não satisfatórios do descontrole.

Isso ocorre, pois, os entes tendem a ter condições reduzidas para dar continuidade às prestações por suas próprias expensas como anteriormente ocorria, razão pela qual, o ideal é que todos os esforços sejam concentrados a evitar a dissolução.

Alguns elementos que arrefecem a cooperação e consequentemente o consórcio são destacados: as relações políticas, o relacionamento interinstitucional e o desentrosamento dos dirigentes (Dieguez, 2011, p.303).

No trato dos consórcios e consequentemente de sua manutenção, as relações devem ser consideradas como parte do sucesso desta entidade, mas pode fugir à relação jurídica quando envolve circunstâncias que a suplantam.

A estabilidade e a independência administrativa e financeira dos consórcios devem ser objeto de perseguição pelos gestores, alcançados

normativamente de modo a não sucumbir à vulnerabilidade política, como explica Dieguez.

No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito. (DIEGUEZ, 2011, p. 303).

Quando as regras estão dispostas de maneira clara e firme e são executadas com rigor, o descompasso dos interesses, ainda que existente, deixa menor margem de dissolução.

A capacidade consorcial em gerenciar os conflitos entre os Municípios associados será favorecida com a apresentação de regras claras que favoreçam o equilíbrio das relações intergovernamentais, formando uma instituição capaz de lidar com o consenso e principalmente com o dissenso (DIEGUEZ, 2011, p. 314).

O sucesso se observa com equilíbrio de lidar com as adversidades, enquanto a dissolução involuntária demonstra o fracasso: da gestão, das normas, dos contratos, dos serviços.

Sobre a relação dos consórcios e regras, Teixeira e Meneguim destacam:

[...] para que se amplie a prática do consorciamento no Brasil, é preciso existir o estabelecimento de regras que criem incentivos à sua formação e sustentabilidade, uma vez que a falta de segurança jurídica por resultar na precariedade do funcionamento dos consórcios, refletida na desobediência às regras da gestão pública e na impossibilidade de planejamento de suas ações no médio e longo prazo (TEIXEIRA; MENEGUIM, 2012, s/p.).

A relevância do cuidado da saúde financeira dos consórcios aqui sobressai, pois sem seriedade e meticulosidade o risco de sucumbir aos desalinhos é iminente.

A dissolução quando involuntária é consequência a evidenciar as falhas na gestão. Em algum ponto a administração falhou, deixando a cooperação, a coordenação e toda a estrutura filosófico-institucional ruir.

Essas falhas levam à descrença no Estado e na administração pública e por isso Dieguez defende que:

[...] é importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado já terá se tornado parte do cotidiano regional e sua extinção considerada uma atitude politicamente inviável (DIEGUEZ, 2011, p. 302).

Diante das situações de crise, caso estejam esgotadas as soluções previstas pelos instrumentos contratuais e normativos, podem ser manejadas alternativas a salvaguardar a entidade e também os atendimentos.

A variação de soluções pode ocorrer pela fixação de termos de ajustamento de conduta, reformulação do plano de trabalho, parcelamento dos débitos em atraso, sem necessidade de novos investimentos financeiros pelos adimplentes, apenas a adequação da participação e da atuação do próprio consórcio a evitar a suspensão dos serviços e o retrocesso social e administrativo.

Os estatutos de consórcios, na maioria das vezes, trazem algumas opções para essa superação. O cuidado com os termos que edificam os estatutos é que viabilizam essa superação.

Na pretensão de demonstrar as ideias defendidas é que se desenvolve o item seguinte e final deste trabalho, tratando da análise exemplificativa das responsabilidades financeiras dos consórcios previamente escolhidos.

3.3.1 A responsabilidade financeira sob a óptica dos estatutos do CIVAP, CISNORPI e CISAMUSEP

Ao desenrolar do trabalho, passada pela teorização, é chegado o momento de analisar os estatutos dos consórcios considerados no capítulo anterior, com vistas a ajustar as ideias defendidas.

Superada a fase inicial de justificação cooperativa e integrativa, e vista a atuação consorcial voltada à realização de serviços públicos, a análise da responsabilidade financeira é que justifica a existência e manutenção dos consórcios.

A descentralização do serviço público dos consorciados aos consórcios públicos exige o levantamento pormenorizado dos recursos a serem empregados visando a eficiência e a eficácia dessa execução, sem deixar de lado os estudos técnicos que sustentam a amplitude do projeto e a justificação dos investimentos atuais e futuros, pois, ao contrário, não haveria razão de existir.

Mesmo assim, ainda que cercados das garantias legais e contratuais alguns consórcios passaram e ainda passam por momentos de dificuldades financeiras, gerando a insegurança de sua dissolução, como é o caso do CISNORPI, consórcio de saúde localizado na região norte do Estado do Paraná.

Melhor sorte tem o CISAMUSEP, que mesmo que os consorciados estejam passando por situações de contenção de despesas e estejam alertas a qualquer sinal de crise, tem mantido o atendimento público sem ameaças de dissolução.

Diversos são os motivos que podem levar as entidades a situações de crises, e isso envolve o relacionamento político onde se insere a unidade consorcial, a gestão, a inobservância das normas consorciais e termos contratuais e até mesmo as omissões terminológicas dos contratos.

Os problemas apontados podem ocorrer isolados e também cumulados, o que prolonga ainda mais a superação das dificuldades, exigindo a elaboração de planos de ação integrada.

Nesse contexto, a proposta de analisar os termos dos estatutos do CISNORPI e do CISAMUSEP propala situações de omissão normativa que podem, sob condições desfavoráveis, provocar dificuldades financeiras aos consórcios.

Em contraponto, a análise do estatuto do CIVAP indica as diferenças do tratamento em relação à personalidade a justificar a proposta de especialização adotada.

É concebível que nenhum instrumento normativo terá amplitude suficiente a prever todas as hipóteses de conflito e superação das adversidades, mas alguns detalhes que fortaleçam os vínculos não deveriam passar despercebidos.

Inicialmente em relação ao CIVAP, que como visto se reveste de personalidade pública, verifica-se uma menor preocupação em detalhar os atributos dos deveres dos entes quanto ao aspecto financeiro, pois integrando a administração indireta dos entes que o compõem não se vê necessário maiores intervenções.

Diferentemente é a situação do CISNORPI e do CISAMUSEP que, adotando a personalidade privada, exige maior acuidade na redação dos estatutos que delimitam o conteúdo dos contratos.

Guardadas as devidas proporções, em um comparativo simples, no que tange à responsabilidade financeira dos consorciados, o consórcio de direito público seria equiparado a uma sociedade em nome coletivo, enquanto que o consórcio de direito privado seria equiparado a uma sociedade limitada, e por isso toda essa diferenciação.

Dando sequência a análise dos estatutos, chama atenção a redação do seguinte artigo inserido no estatuto do CISAMUSEP:

Art. 4º - Para ingressar no Consórcio, o Município deve apresentar pedido formal assinado pelo seu Prefeito, possuir lei autorizativa e dotação orçamentária específicas ou créditos adicionais suficientes, obrigando-se ao pagamento do valor correspondente à sua participação inicial e demais despesas assumidas.

[...]

Parágrafo 2º - Além do pagamento do valor correspondente a participação inicial dos Municípios fundadores, devidamente corrigida, o Município recém consorciado submeter-se-á aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste e revisão.

O artigo em comento não encontra correspondente legal no estatuto do CISNORPI.

Ao que parece, o CISNORPI, quando deixa de prever em seu estatuto garantias de solvência em relação aos entes que ingressam fica à mercê da confiança, pois não há disposição adequada a impor exigências aos interessados.

E disso decorrem outras consequências, pois, havendo a prestação de serviços aos consorciados sem condições de solvabilidade, a recuperação das expensas é mais difícil do que a prevenção.

Quanto ao uso dos bens e suspensão dos serviços, o estatuto do CISAMUSEP assim dispõe:

Art. 33- Terão acesso ao uso dos bens e serviços do CISAMUSEP, todos aqueles Municípios associados que contribuírem para a sua aquisição e manutenção.

Art. 34- Tanto o uso dos bens como dos serviços serão regulamentados, em cada caso, pelos respectivos Municípios associados através de termo de Autorização.

Art. 36- Os Municípios consorciados que atrasarem os pagamentos dos serviços, obrigações, taxas ou serviços públicos por um período de 10 (dez) dias terão o fornecimento dos serviços suspensos até regularização das pendências, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor da referida rubrica ou despesa, acrescida da respectiva atualização financeira.

Na mesma temática, o CISNORPI:

Art. 33- Terão acesso ao uso dos serviços do CISNORPI os municípios consorciados adimplentes com os valores devidos.

Art. 35- Os municípios que atrasarem os pagamentos dos serviços, obrigações, taxas ou serviços públicos por um período de 30 (trinta) dias terão o fornecimento dos serviços suspensos até regularização das pendências, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor da referida despesa, acrescida da respectiva atualização financeira.

Sob análise, os artigos 33 de ambos os estatutos estão inseridos no contexto do uso dos bens dos consórcios, guardam similitude entre si, mas não se

identificam. Enquanto que no CISAMUSEP terão acesso ao uso dos bens e serviços todos aqueles que contribuírem para a aquisição e manutenção, para o CISNORPI terão acesso ao uso dos serviços os municípios adimplentes, independentemente de contribuírem para aquisição e manutenção.

A adimplência não está necessariamente atrelada a condição de aquisição e manutenção de bens e serviços, e por isso importa em diferenciação.

O artigo 34 do estatuto do CISAMUSEP não encontra correspondente no estatuto do CISNORPI, e faz menção a termo de autorização exarado pelos municípios a regulamentar o uso dos bens e dos serviços.

O artigo 36 do estatuto do CISAMUSEP encontra correspondente no artigo 35 do estatuto do CISNORPI; enquanto aquele dispõe que será considerado inadimplente todos os que atrasarem o pagamento de seus haveres por dez dias, este considera inadimplente todos os que atrasarem o pagamento em trinta dias, em ambos suspendendo a usabilidade dos bens e prestação dos serviços até que seja restabelecida a contraprestação.

Os termos previstos nos artigos 33 a 36 do estatuto do CISAMUSEP revelam uma postura administrativa burocrática, mas, ao mesmo tempo, assegura as finanças do consórcio.

No CISAMUSEP os consorciados participam não só do contrato de rateio, mas também com a aquisição e manutenção dos bens e serviços utilizados, por termo de autorização, que compreende mais um instrumento a vincular o consorciado e o consórcio, e particulariza o envolvimento de cada ente.

A suspensão do uso de bens e serviços após dez dias do descumprimento evita que o consórcio prolongue a atuação em relação ao inadimplente e comprometa a prestação de serviços em relação aos demais.

Tal previsão concretiza os ditos mecanismos de punição palpáveis, cuja eficiência se verifica na manutenção da saúde financeira do consórcio, que se prolonga no tempo, e se mantém firme na prestação dos serviços à região onde está instalado.

O CISNORPI, adotando uma gestão menos burocrática, prevê no artigo 33 apenas que os serviços serão prestados aos municípios adimplentes, sem qualquer especificação quanto ao instrumento a orientar tal previsão, remetendo à inteligência do contrato de rateio.

Em seguida, delimita o prazo de 30 (trinta) dias para a suspensão dos serviços aos consorciados inadimplentes.

Essa combinação permite uma maior articulação entre os envolvidos, mas dá abertura para que, em decorrência da falta de repasse dos recursos, as finanças dos consórcios fiquem sobrecarregadas e os demais entes sejam prejudicados com a queda na potencialidade do atendimento prestado pelo consórcio.

As pequenas diferenças relacionadas às interações financeiras dos entes podem revelar impactos prejudiciais aos consórcios, inviabilizando a ação conjunta, cujo reflexo será vivenciado pelos usuários dos serviços públicos.

A dificuldade financeira enfrentada pelo CISNORPI decorreu não só da abertura normativa que possuía, mas estava influenciada também por problemas de gestão. A insegurança e a fragilidade financeira foram fundamentais para que o problema alçasse as formas que lhe conduziram à crise.

Deixou de realizar manutenção em equipamentos e suspendeu temporariamente alguns serviços, mas, vem se reestruturando com a renegociação das dívidas e reformulação dos termos contratuais como o objetivo de retomar as condições de operação.

A perspectiva meramente exemplificativa aqui abordada conduz a compreensão da necessidade de fortalecimento dos consórcios de natureza privada, pois quando dependentes de recursos exclusivamente oriundos do rateio estão suscetíveis a crises, prejudicando o atendimento das necessidades públicas.

Outro ponto que se pode avaliar é que a flexibilidade é relevante, mas se não estiver limitada às consequências levam a resultados contrários ao esperado, e, ao invés da promoção consorcial, será levado à crise.

A insegurança gerada tende a se perpetuar, a enfraquecer a confiança na exequibilidade dos serviços descentralizados ao consórcio, decorrendo disso a retirada gradual da participação dos municípios, até deixarem de figurar nos quadros de integrantes, voltando o *status quo ante*.

A experiência não tão satisfatória de alguns consórcios, a exemplo do CISNORPI, que adotando a gestão gerencial, mais flexível e aberta, ficou suscetível às ingerências dos consorciados, expondo-se à dissolução.

Há uma dependência da gestão jurídico-financeira e consequentemente dos adimplementos para o êxito, e isso será alcançado à medida que os limites estiverem bem delineados a evitar os abusos por parte dos consorciados.

A intenção de comprovar que a fragilidade dos termos estatutários, impinge a formação de contratos frágeis a deixar os consórcios suscetíveis a crises, ingerências e dissolução parece ter sido atingida.

Carece que os instrumentos normativo-contratuais, em suas diversas formas, resguardem a segurança, cuja observância da redação adequada dos termos e da exigibilidade viabilizam os propósitos da gestão pública eficiente.

O que há de evitar retrocessos na prestação de serviços e consequentemente na condição de vida e inserção dos habitantes das regiões consorciadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento da formação dos consórcios, que envolve desde o alinhamento dos interesses até a redação dos termos contratuais ganha expressividade pois toda a segurança jurídica e administrativa aqui se concentra.

Com esteio na pesquisa bibliográfica utilizada, o trabalho mostrou que os termos contratuais, quando bem redigidos, dão sustentação às ações dos consórcios, à gerência financeira e contábil, e à superação das crises.

Mesmo inserida em um contexto de administração gerencial, a multiplicidade de modalidades contratuais dos consórcios, exigida para a formação dos contratos, apesar da aparência burocrática, mostra-se necessária ante os princípios da legalidade na Administração Pública, da continuidade dos serviços públicos e da eficiência.

O recorte em relação à responsabilidade financeira dos consorciados para com os consórcios deixou claro que para a atuação dos consórcios a receita é vertida em decorrência da cooperação dos entes integrantes, formalizados pelos contratos. Em algumas hipóteses são cobrados preços e tarifas públicas aliviando o encargo dos consorciados. Os serviços são então prestados sem finalidade lucrativa e sem o gerenciamento de receitas próprias.

Essa vinculação aos contratos e ao custeio públicos remete a responsabilidade em honrar as obrigações contratadas. Para os entes seria o custeio e o fornecimento e para os consórcios, atender os usuários.

Quando essa relação passa por alguma crise, há um abalo na prestação no atendimento, e mais que os contratantes, é a população atendida pelos consórcios que sofre com a sua falta, diminuindo a qualidade de vida, o desenvolvimento regional, o ensino, e projetos sociais como um todo.

O estudo da responsabilização financeira se mostrou factível, pois as convenções envolvendo a receita consorcial ocorrem nos planos pré-contratual e contratual, com a redação do estatuto e dos contratos, admitindo a intervenção do direito para solubilidade.

A gestão dos consórcios tende a ser mais eficiente a medida que os termos contratuais forem precisos, com mecanismos de repreensão adequados ao cumprimento dos termos pelos entes e execução pelos consórcios.

A consequência da instabilidade financeira é a carência prestacional, com redução do atendimento dos problemas públicos, sobrecarregando os entes e prejudicando a população.

Quando não superadas as crises, estas conduzem à dissolução dos consórcios, que pode ser voluntária ou involuntária. Com exceção à voluntária por atendimento do objeto do consorcio ou escoamento do prazo de validade, trata-se de propósito não desejado aos consórcios, ante a importância no cenário da administração pública.

Para que a unidade consorcial não desfaleça algumas alternativas são indicadas na tentativa de retomar o equilíbrio, como o ajustamento das condutas entre as partes, plano de parcelamento dos inadimplentes, plano de parcelamento com os fornecedores. Todas inseridas em um propósito maior que é a atenção básica às comunidades onde se inserem.

As condições apontadas pelos pesquisadores e doutrinadores estudados, puderam ser comprovadas com a análise, ainda que exemplificativa, dos estatutos de consórcios públicos

Isso porque a relação indistintamente solidária dos consorciados ao CIVAP se coaduna com os preceitos de pertencimento à administração indireta de todos. Lado outro, a análise pontual entre os estatutos do CISONORPI e CISAMUSEP comprovou a ideia de que quando os instrumentos são bem redigidos, com previsão de um curto período de tolerância da margem de inadimplência, bem como o detalhamento da forma de custeio, por exemplo, torna mais difícil a ocorrência de ingerências financeiras.

A ponderação entre os estatutos revelou que as peças contratuais quando preveem regras adequadas de vinculação e repreensão a probabilidade de crise, especialmente a financeira, é reduzida. Consequentemente, a dissolução dos consórcios públicos e o descrédito Estatal seguem o mesmo caminho.

Os exemplos apresentados correspondem ao que se pretendia demonstrar: a responsabilidade dos consorciados e a falibilidade dos consórcios ante as crises financeiras decorrentes da contratualização deficiente.

Nos casos comparados, especialmente em relação aos estatutos do CISONORPI e CISAMUSEP ficou comprovado que o CISONORPI, com estatuto redigido de forma ampla, com poucas especificidades e com margem de flexibilidade financeira, está mais predisposto a sofrer com as crises financeiras, do que o CISAMUSEP que

apresenta estatuto tecnicamente detalhado em relação à responsabilidade dos consorciados, dando-lhe maior segurança de existência e validade.

Por fim, entende-se que a pesquisa atingiu os objetivos gerais e específicos propostos. Inicialmente o de apresentar os consórcios públicos em seu contexto jurídico. Enfrentou o problema da responsabilidade financeira dos consorciados concluindo que será melhor solucionado com a redação de estatutos e consequentemente contratos que especifiquem com rigor prazos e condições de pagamento, participação e exclusão dos consorciados, de modo a evitar crises financeiras nos consórcios e consequentemente dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, jun.2005, vol. 24, p. 41-67. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acesso em 15 dez.2014

_____; SANO, Hinoburo; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: Tendências, Desafios e Impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Ed. Fernanda Magalhães. Brasil, nov. 2010 197-, cap. 7, p.197 – 234. Disponível em <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/299/Regi%C3%B5es%20metropolitanas%20no%20Brasil.pdf?sequence=1#page=229>. Acesso em 25 jul.2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AMARAL FILHO, Jair do. O quadrilátero federalista e o federalismo imperfeito no Brasil. *In*: **Mondialisation économique et gouvernement des sociétés: l'Amérique Latine, un laboratoire?** Colloque organisé par le Groupe de Recherche sus l'Etat, l'Internationalisation des Techniques et le Développement (GRETIED), jun/2.000. Paris. Disponível em <greitd.free.fr/communicationscolloque/doAmaraldoc.doc>. Acesso em 10 jan. 2015

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, Dez.2001, vol.15, nº 4, p.23-31, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acesso em 01 jul.2014.

BARACHO, Hertha Urquiza; SOUZA, Jacyara Farias. Regionalismo e Federalismo: As novas feições do Estado brasileiro após a Constituição de 1988. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI** realizado em Fortaleza – CE, nos dias 09, 10 e 11 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3767.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

BEÇAK, Rubens. Estado de direito, formas de Estado e Constituição. **Revista Em tempo**, Marília-SP, vol. 10, p. 85-98, Dez. 2011. ISSN 1984-7858. Disponível em <http://revista.univem.edu.br/index.php/emtempo/article/view/293>. Acesso em 11 mai.2015.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, Brasil, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002. ISSN 2316-9044. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>. Acesso em: 17 Mai. 2015.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Consórcios públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Brasil, n.6,

maio/junho/julho de 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=111>. Acesso em 07 dez. 2014.

BRAGA, Ligier Modesto. LARA, Mariana Sena. SILVEIRA, Natália. Cooperação Federativa: A formação dos Consórcios Públicos no Brasil. *In*. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. – Brasília, 2010. V3:cap.20. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf Acesso em 13 fev.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição federal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. Constituição (1937). **Constituição federal**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 06 jun.2015.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988. 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 (D.O.U.)**, Brasília, DF, 5 de junho de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

_____. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de abril de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação dos consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), nov. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 20 mai. 2015.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Portaria nº 1.391, de 28 de agosto de 2003**. Brasília: DO 29/08/2003, p.3 seção I. Disponível em http://www.stj.jus.br/webstj/Institucional/Biblioteca/Clipping/2Imprimir2.asp?seq_edicao=396&seq_materia=8881 Acesso em 05 jun.2015.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **Exposição de motivos nº 18**. Brasília, 25 de junho de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/18-CCIVILSCPAIMSMIMCIDMF.htm Acesso em 06 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842 RJ**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Interessados: Governador do Estado do Rio de Janeiro e outro. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1842&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em out. 2015

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 1038 RJ**. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Ministério Público Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 23 de junho de 2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1038&classe=ACO&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em out. 2015.

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 18, n. 71, jul/set. 1981. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181297/000392826.pdf?seqsequencia=3>. Acesso em jan.2015.

CANEN, Doris; PEIXINHO, Manoel Messias. Parcerias da Administração Pública com a iniciativa privada como forma de garantir os direitos fundamentais. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI** realizado em Fortaleza – CE, nos dias 09, 10 e 11 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4037.pdf>. Acesso em 20 set.2014.

CANÇADO, Maria de Lourdes F. de L. Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 245 – 267.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CISAMUSEP. Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense. **Estatuto do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense**. Paraná: CISAMUSEP, 2009. Disponível em <http://www.cisamusep.org.br/pdf/estatuto-2009.pdf>. Acesso em 10 jul.2015.

CISNORPI. Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro. **Estatuto do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro**. Paraná, CISNORPI. Disponível em <http://www.cisnorpi.com.br/BASES%20LEGAIS/ESTATUTO/ESTATUTO.pdf>. Acesso em 10 jul.2015.

CIVAP. Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranaíba. **Alteração de estatuto**. São Paulo: CIVAP, 2008. Disponível em <http://www.civap.com.br/saude/estatuto>. Acesso em 08 out. 2015.

CLARK, Giovani. MONTEIRO, Délia Mara Villani. Consórcios Públicos: uma alternativa para a política económica dos pequenos municípios. **Revista Lusíada. Economia e Empresa**. Lisboa, n. 14, 2012. ISSN 1647-4120. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lee/article/view/547>. Acesso em 07 dez.2014.

COSTA, Luís Alberto da. Da autonomia à participação: o federalismo brasileiro nos domínios do constitucionalismo social democrático. *In*. XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete. **Federalismo e Democracia Participativa**. Brasília: IDP, 2012.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administração Pública – a. 55, n. 3 (Jul. – Set.2004). Brasília: ENAP, 2004. ISSN 034/9240. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599. Acesso em 10 out.2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios Públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. *In* PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 87-113.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do desenvolvimento**. Nova série. V. 6, n. 9 (julho-dezembro de 2011). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. ISSN 1809-8606. Disponível em: http://cadernosdodesenvolvimento.org.br/wp-content/uploads/2011/10/CD_edicao9_cmpleto.pdf. Acesso em 06 dez. 2014.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. *In* PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 59-68

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: Da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210f. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - Campo de Conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas. São Paulo, 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 dez. 2014.

GLÓRIA, Deborah Fialho Ribeiro. Consórcio público e seu orçamento. *In* PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 283-297.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, *et al.* **O financiamento da cidade latino-americana**: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável. *Savoirs comuns* n. 16. Brasília, março de 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_financiamento_cidades.pdf. Acesso em 19 jun. 2015.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades**: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. 2012. 224f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9478/tese_patricia_laczynski.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 21 abr. 2015

LOSADA, Paula Ravanelli. Analisa a legalidade e constitucionalidade do anteprojeto de lei que “estabelece normas gerais para constituição de consórcios públicos, bem como contratos de programa para a prestação de serviços por meio de gestão associada e dá outras providências”. Parecer. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol. 7, n. 74, ago/set 2005. ISSN 1808-2807. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_74/pareceres/ParecerPaula.pdf Acesso em 10 ago. 2014.

_____. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Fernanda Magalhães, ed. Brasil, nov. 2010, cap. 6, p. 169 – 196. Disponível em <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/299/Regi%C3%B5es%20metropolitanas%20no%20Brasil.pdf?sequence=1#page=229>. Acesso em 25 jul. 2015.

MAGALHÃES NETO, Antônio Carlos. A Administração Pública e o Estado Federal: problemas e soluções, p. 37-48. *In*. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **III Seminário internacional de direito administrativo e administração pública**: gestão pública – inovações, eficiência, cooperação no âmbito da administração pública. Brasília: IDP, 2014.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios Públicos**: comentários à Lei 11.107/2005 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

OCPF. Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo. **Pesquisa Quantitativa sobre Consórcios Públicos**. São Paulo: OCPF, 2012. Disponível em <http://media.ocpf.org.br/2014/11/metodologia-dados-ocpf.pdf>. Acesso em dez. 2014.

_____. **Banco de dados dos consórcios públicos**. São Paulo: OCPF, 2012. Disponível em <http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>. Acesso em dez. 2014

_____. **Banco de dados dos consórcios públicos**: Paraná. São Paulo: OCPF, 2012. Disponível em http://www.ocpf.org.br/uf/pr/?post_types=consortium. Acesso em dez. 2014

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; NOGUEIRA, Carla Felinto. A importância dos consórcios públicos intermunicipais para a defesa do meio ambiente. **Revista Direito e Liberdade**. Mossoró, v. 6, n. 2, p. 85-96. Jan.-jun. 2007. ISSN eletrônico 2177-1758. Disponível em: http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/101/95. Acesso em 06 jun. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; PICININ, Juliana de Almeida. A inconstitucionalidade da Lei de Consórcios Públicos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, a. 5, n. 49, jan. 2006. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI006.aspx?pdiCntd=33707>. Acesso em 12 mai. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os consórcios públicos da Lei nº 11.107/05 e suas polêmicas**. Jul. 2012. Disponível em http://www.professorrafaeloliveira.com.br/leitura.asp?id_noticia=88.pdf. Acesso em 04 jun. 2015.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. 2013. 184f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná - área de concentração de Direitos Humanos e Democracia- linha de pesquisa de Cidadania e Inclusão Social. Curitiba, 2013. Disponível em <http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/handle/1884/29942>. Acesso em 12.12.2014

PARANÁ. Lei Complementar nº 82 de 24 de junho de 1998. Dispõe sobre a criação e implantação de Consórcio Intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica e adota outras providências. **Diário Oficial nº 5277**, Curitiba, PR, 24 de junho de 1998. Disponível em <http://www.alep.pr.gov.br/web/baixarArquivo.php?id=24795&tipo=LM&tplei=0&arq=1531>. Acesso em dez. 2014.

PEDREIRA, Christina de Almeida. **A cooperação interfederativa por meio dos Consórcios Públicos**: uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional. 2006.

Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011907.pdf>
Acesso em 10 fev. 2014.

PINTO, Bruno Luís Amorim. Gestão Privada de Serviços Públicos por Organizações Sociais: Eficiência e Responsabilidade. *In*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito privado administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013. P. 148-167.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. *In* PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-57

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. **Conferência nacional de políticas públicas contra a pobreza e a desigualdade**, 2010, p. 1-20. Disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em 06 dez. 2014.

REALE, Miguel. **Parecer sobre o Projeto de Lei federal que “institui normas gerais para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada**, [2004]. Disponível em <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>. Acesso em 20 ago. 2014.

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2007. Disponível em <http://acispar.com.br/Downloads/arquivos/cartilha.pdf>. Acesso em 07 dez. 2014

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais**: Leis n.11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98. São Paulo: Saraiva, 2008.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. **Revista Jurídica da Presidência**. Centro de Estudos Jurídicos da Presidência. Brasília, Out. 2013/Jan. 2014, vol. 15, n. 107, p. 695 – 721. Disponível em https://www4.planalto.gov.br/revistajuridica/copy3_of_vol-15-n-106-jun-set-2013/menu-vertical/artigos/artigos.2014-01-24.9390967809 . Acesso em 06 dez. 2014.

ROSSO, Paulo Sérgio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. **Revista Argumenta**, Jacarezinho-PR, n. 9, p. 27-42, fev. 2008. ISSN 2317-3882. Disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/110/110>. Acesso em 09 mai. 2015.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 1891**. São Paulo, jul. 1981. Disponível em www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/. Acesso em 04 jun. 2015.

SILVA, Cléber Demétrio Oliveira da. O Princípio da Solidariedade. **RZO Consultoria**, 2006. Disponível em: http://www.rzoconsultoria.com.br/resources/multimedia/files/1164885118_Art20_PrincipioDaSolidariedade.pdf. Acesso em 10 jan. 2014.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 1, n. 1, mai. 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Revista1.htm. Acesso em 11 abr. 2015.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional. *In: Anais VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044405.pdf>. Acesso em 12 dez. 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 65, 1º semestre de 2008. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=143&Itemid=412. Acesso em 19 dez. 2014

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Associativismo e Consórcios Intermunicipais no Brasil**. 2014. 123f. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, UnB. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE). Programa de Pós-Graduação em Administração –PPGA. Brasília: UnB, 2014. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17113/1/2014_AlexFabianeTeixeira.pdf. Acesso em 21 jun. 2015.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. MENEGUIN, Fernando B. **Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência do setor público**. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>. Acesso em 06 dez. 2014.

TCE/PR. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Lista das entidades inspecionadas:** consórcios públicos. Disponível em: http://servicos.tce.pr.gov.br/consultapessoas/pe_ListEnt.asp. Acesso em 30 out. 2014.

VARGAS, Guilherme Pereira. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro:** as experiências mineiras do COM 10 e CODAP. 2012. 177f. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MPBB-935KLF>. Acesso em 06 dez. 2014.

VIEIRA, Livia Wanderley de Barros Maia. As Garantias Ofertadas pela Administração Pública nas Parcerias Público-Privadas. *In*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito privado administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013. p.273 – 288.

ANEXOS

ANEXO A ESTATUTO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA – CIVAP

ALTERAÇÃO DE ESTATUTO

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA - CIVAP

Os Municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP-, neste ato representados por seus Prefeitos Municipais infra-assinados, em face da competência fixada pela Constituição Federal, Constituição Estadual, Leis Orgânicas dos Municípios, e, ainda, em decorrência de legislações municipais próprias e específicas, que ratificaram o protocolo de intenções, firmado em 30 de setembro de 2008, nos termos da Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005 e do Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que decidiu pela transformação da natureza jurídica do Consórcio para Consórcio Público, devidamente organizado na forma de Associação Pública, resolvem estabelecer as devidas alterações estatutárias, devendo o seu Estatuto reger-se pelas normas a seguir definidas

CAPÍTULO I

DA ÁREA DE ATUAÇÃO E DE DURAÇÃO

Art. 1º. A área de atuação do CONSÓRCIO será constituída pelos territórios dos Municípios que o integram, constituindo uma unidade territorial, inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe, respeitadas as autonomias municipais

Art. 2º. Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam municípios consorciados ou subscritores do Protocolo de Intenções, os novos municípios serão automaticamente tidos como membros do CONSÓRCIO PÚBLICO, aplicando-se a esses novos Municípios o disposto neste Estatuto.

Art. 3º. Os entes consorciados participarão do CONSÓRCIO conforme previsão expressa através do contrato de rateio e de programa, obrigações contratuais assumidas e demais obrigações definidas em lei

Art. 4º. Ao ente consorciado adimplente com suas obrigações é assegurado o direito de exigir junto à administração do consórcio, o pleno cumprimento das cláusulas contratuais e demais instrumentos pertinentes, bem como a aplicação de sanções

Art. 5º O CONSÓRCIO terá prazo de duração indeterminado.

CAPÍTULO II

DA PERSONALIDADE JURÍDICA, DENOMINAÇÃO E SEDE

Art. 6º. O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA – CIVAP- é um Consórcio Público, organizado e constituído na forma de Associação Pública, com personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, em consonância com as disposições emanadas da Lei Federal nº 11.107/05, Decreto Federal nº 6.017/07, Código Civil Brasileiro e demais legislações pertinentes e aplicáveis à espécie, pelo presente Estatuto, além das normas e regulamentos que vier a adotar através de seus órgãos.

Art. 7º. O CONSÓRCIO terá sede e foro na cidade de Assis

Parágrafo único – A sede e foro do CONSÓRCIO poderão ser transferidos para outro Município, por decisão em Assembleia Geral, pelo voto de, no mínimo 2/3 (dois terços) de seus membros

CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS OU FINS SOCIAIS

Art. 8º. Observados os princípios constitucionais e limites legais o CONSÓRCIO tem por objetivos:

- I .Representar o conjunto dos Municípios que o integram, em matéria referente à sua finalidade e de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacionais e internacionais
- II. Planejar, supervisionar, coordenar, orientar, gerir, controlar e avaliar as ações e atividades do CONSÓRCIO
- III – Planejar, adotar, exercitar as funções de gerenciamento e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento sócio-econômico da região compreendida no território dos municípios consorciados, especialmente nas áreas de:
 - a. meio-ambiente;
 - b. recursos hídricos;
 - c. agricultura;
 - d. educação, inclusive a ambiental;
 - e. saneamento, inclusive o gerenciamento do tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos;

- f. tecnologia;
- g. biotecnologia
- h. habitação;
- i. cultura
- j. infra-estrutura
- k. recursos humanos, com instituição de escolas de governo ou realização de cursos, inclusive através de convênios, nas áreas de interesse dos consorciados;
- l. desenvolvimento sócio-econômico regional;
- m. gestão e proteção do patrimônio urbanístico e paisagístico;
- n. turismo, inclusive de negócios e de lazer;
- o. realização de eventos diversos como palestras, congressos científicos, educacionais, sócio-culturais e econômicos, dentre outros;
- p. saúde.

IV – Promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional, criando mecanismos conjuntos para consultas, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades que interfiram na qualidade de vida na área compreendida no território dos municípios consorciados;

V – Promover a produção de informações, estudos técnicos, apoio e o fomento do intercâmbio de experiências entre os consorciados, bem como o fornecimento de assistência técnica, extensão treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário.

Art. 9º. Para o desenvolvimento das atividades e de prestação de serviços serão elaborados programas de trabalho específicos, detalhados com total abrangência de critérios necessários e próprios para cada área acima definida (a/p), inclusive para o contrato de rateio, previamente aprovados pela Assembleia Geral

Art. 10 Para o cumprimento de suas finalidades o CONSÓRCIO poderá:

- I. Adquirir os bens que entender necessários, os quais integrarão o seu patrimônio;
- II. Celebrar acordos, ajustes, termos de parcerias, convênios, contratos e/ou instrumentos congêneres, de qualquer natureza, compatíveis com os programas de trabalhos, as finalidades e aos objetivos do CONSÓRCIO, com a administração pública, a iniciativa privada, entidades do terceiro setor e organismos internacionais, conforme legislação vigente e aplicável, bem como receber auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades e órgãos de governo ou da iniciativa privada, visando à melhoria da qualidade dos serviços prestado, sua expansão e modicidade.

- III. Prestar a seus conveniados serviços de qualquer natureza, segundo a disponibilidade existente;
- IV. Administrar direta ou indiretamente, por concessão, permissão, contrato de gestão ou termo de parceria similar, os serviços previstos nos programas de trabalho, programas governamentais, projetos afins e relativos as áreas de sua atuação, de forma suplementar ou complementar, desde que disponível pelos municípios associados, mediante contrato de gestão e pagamento de preço público, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005;
- V. Ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos Consorciados, inclusive por entes da Federação, dispensada a licitação;
- VI. Exercer a gestão associada de serviços públicos especificados nos programas de trabalho dentro de sua área de atuação;
- VII. Definir preços e tarifas, bem como seu reajuste, revisão e reequilíbrio financeiro, levando em conta, além dos custos operacionais, os critérios definidos pela legislação vigente de cada ente consorciado pela oferta do serviço público, respeitando as regras de rateio estabelecidas nos instrumentos contratuais;
- VIII. Valer-se do compartilhamento ou uso comum de instrumentos e equipamentos de gestão, manutenção, informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal.

CAPÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 11. O CONSÓRCIO terá a seguinte estrutura básica

- I. Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos);
- II. Presidente e Vice-Presidente;
- III. Secretário;
- IV. Tesoureiro;
- V. Conselho Fiscal;
- VI. Câmaras Técnicas, e
- VII. Diretoria Executiva.

Art. 12. A Assembléia Geral é a instâncias máxima de deliberação do Consórcio Intermunicipal, constituída pelos Prefeitos dos Municípios Consorciados (Conselho de Prefeitos), com direito a 1 (um) voto cada, de forma pessoal e intransferível, sendo atribuído o Voto de Qualidade ao seu Presidente.

§1º. O quórum exigido para a realização da assembleia geral em primeira convocação é de no mínimo 2/3 dos entes consorciados. Caso não se realize em primeira convocação considerar-se-á automaticamente convocada e em segunda convocação se realizará 30 (trinta) minutos depois com o mínimo de 1/3 dos consorciados, sendo deliberado pela maioria dos presentes, quando não houver disposição expressa em contrário.

§2º. A Assembleia Geral será convocada mediante Edital fixado na sede do Consórcios, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias de sua realização, onde constará: local, dia, mês, ano, hora da primeira e segunda convocação, ordem do dia e o nome de quem a convocou.

§3º. Quando a Assembleia Geral for convocada pelos consorciados, deverá o Presidente convocá-la no prazo de 3 (três) dias, contados da data da entrega do requerimento, que deverá ser encaminhado ao Presidente através de notificação extrajudicial. Se o Presidente não convocar a Assembleia, aqueles que a deliberaram por sua realização farão a convocação.

§4º. A Assembleia Geral se reunirá, ordinária e bimestralmente ou sempre que houver pauta para deliberação e extraordinariamente, por convocação formal de seu Presidente ou quando convocada, por ao menos, 1/3 (um terço) de seus membros;

§5º. A Assembleia Geral será presidida pelo representante legal do consórcio ou pelo Vice-Presidente na sua falta e na eventual ausência deste último, a Presidência será exercida pelo Secretário, consoante o disposto no inciso II do artigo 17.

§6º. Ressalvadas as exceções expressamente previstas neste Estatuto, todas as demais deliberações da Assembleia Geral serão tomadas pelo voto da maioria simples dos membros presentes;

§7º. Havendo consenso entre seus membros, as eleições e demais deliberações poderão ser efetivadas através de aclamação.

Art. 13. Compete à Assembleia Geral:

I. Eleger o representante legal do CONSÓRCIO;

II. Deliberar, em última instância, sobre assuntos gerais do CONSÓRCIO;

III. Aprovar e modificar o Estatuto e o Regimento Interno do CONSÓRCIO, bem como resolver e dispor sobre os casos omissos;

IV. Deliberar sobre as contratações de serviços de terceiros (exceto os de natureza administrativa), outorga de concessão dos serviços inerentes ao CONSÓRCIO, bem como sobre a celebração de quaisquer instrumentos de parceria, acordos e convênios com órgãos públicos e privados;

- V. Deliberar sobre a indicação do Diretor Executivo;
- VI. Dar posse ao Presidente, Vice-Presidente, Secretário, Tesoureiro, Conselho Fiscal e ao Diretor Executivo;
- VII. Deliberar sobre a solicitação e cessão de servidores públicos, sobre a contratação de empregados públicos e suas remunerações;
- VIII. Deliberar sobre a inclusão e exclusão de consorciados;
- IX. Deliberar sobre a cobrança e ajuste de tarifas, taxas e custos de acordo com critérios técnicos comprovados;
- X. Definir a política patrimonial, financeira e os programas de investimento do CONSÓRCIO;
- XI. Deliberar sobre a alienação de bens do CONSÓRCIO, bem como seu oferecimento, inclusive receitas, como garantia de operação de créditos;
- XII. Deliberar sobre o quadro de pessoal e a remuneração de seus empregados;
- XIII. Aprovar anualmente os termos e critérios do contrato de rateio, da gestão associada de serviços públicos, dos contratos de programas, dos termos de parcerias, dos contratos de gestão, da prestação de serviços públicos e seus gerenciamentos definidos em programas próprios e específicos, obedecidos as finalidades precípua do CONSÓRCIO, obedecidas as definições exaradas no artigo 1º do Decreto nº 6017, de 17 de janeiro de 2007.
- XIV. Deliberar sobre a proposta orçamentária, balanços, relatórios e prestação de contas em geral.

Art. 14. O CONSÓRCIO será presidido pelo Chefe do Poder Executivo de um dos municípios consorciados, o qual será o seu representante legal, eleito em escrutínio secreto, por maioria absoluta ou por aclamação, para o mandato de 01 (um) ano, permitida uma reeleição.

§1º. Se nenhum candidato obtiver maioria absoluta dos votos, proceder-se-á segundo escrutínio, por maioria simples, onde concorrerão os dois candidatos mais votados na primeira votação.

§2º. Na mesma ocasião e condições dos itens anteriores, será escolhido um Vice-Presidente, como também Chefe do Poder Executivo de um dos Municípios consorciados, que substituirá o Presidente nas suas ausências e impedimentos além do Secretário e do Tesoureiro.

§3º. As eleições serão realizadas em dezembro de cada ano.

§4º No último ano de exercício dos mandatos do Prefeitos integrantes do Consórcio não haverá eleição, sendo a mesma transferida para o mês de janeiro do ano subsequente, após a posse dos prefeitos eleitos.

§5º No caso da hipótese do parágrafo anterior o Consórcio será dirigido pelo Diretor Executivo até a posse dos novos eleitos para o exercício de seus cargos.

Art. 15 Compete ao Presidente:

- I. Presidir as reuniões da Assembleia Geral e dar voto de qualidade;
- II. Representar o CONSÓRCIO, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, podendo firmar acordos, contratos, parcerias, convênios e outros instrumentos, bem como constituir procuradores com poderes “ad judícia”;
- III. Superintender a arrecadação e ordenar as despesas do CONSÓRCIO;
- IV. Movimentar, em conjunto com o Tesoureiro, as contas bancárias e os recursos do CONSÓRCIO, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente, mediante aprovação em Assembleia Geral;
- V. Dar encaminhamento às deliberações da Assembleia Geral;
- VI Indicar o Diretor Executivo e nomeá-lo após referendo da Assembleia Geral

Art. 16. Compete ao Vice-Presidente:

- I. Substituir o Presidente nas suas ausências e impedimentos.

Art.17. Compete ao Secretário:

- I. Secretariar todas as reuniões da Assembleia Geral;
- II. Substituir o Vice-Presidente no caso de ausência ou vacância;
- III. Elaborar ou mandar elaborar correspondência, relatórios e outros documentos análogos;
- IV. Dirigir e organizar todo o expediente da Secretaria.

Art. 18. Compete ao Tesoureiro:

- I. Zelar para que a contabilidade do CONSÓRCIO seja mantida em ordem e em dia;
- II. Providenciar a arrecadação de receitas e depositar o numerário disponível no banco ou bancos designados;
- III. Movimentar, em conjunto com o Presidente do CONSÓRCIO ou quem este indicar, as contas bancárias e os recursos do CONSÓRCIO
- IV. Proceder através de cheques bancários ou meio eletrônico aos pagamentos autorizados pelo Presidente do CONSÓRCIO.
- V. Acompanhar a escrituração do livro-caixa, diário, razão e outros inerentes à contabilização, visando-os e mantendo-os sob sua responsabilidade;

VI. Zelar pelo recolhimento das obrigações fiscais, tributárias, previdenciárias e outras, devidas ou da responsabilidade do CONSÓRCIO;

VII. Organizar e publicar mensalmente os balancetes do CONSÓRCIO;

VIII. Executar outros atos e atribuições inerentes à Tesouraria.

Art. 19. O Conselho Fiscal é órgão fiscalizador, constituído de 01 (um) representante e 01 (um) suplente, de cada consorciado, indicados pelos Chefes do Poder Executivo de cada Município;

§1º. A indicação prevista no “caput” do presente artigo será referendada pela Assembleia Geral, devendo a primeira reunião do Conselho Fiscal ser convocada pelo Presidente da Assembleia, dentro do prazo de 15(quinze) dias para empossar seus membros, que na mesma reunião de posse deliberará sobre a eleição de seu Presidente, Vice-Presidente e Secretário.

§2º O Conselho Fiscal será presidido por um de seus membros, eleito, em escrutínio secreto ou aclamação para um mandato de 02 (dois) anos;

§3º. Na mesma ocasião e condições do parágrafo anterior serão escolhidos o Vice-Presidente e o Secretário do Conselho;

§4º. O Conselho Fiscal se reunirá anualmente, sendo convocado ordinariamente pelo Presidente da Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos) e extraordinariamente, por qualquer dos seus membros;

§5º O Conselho Fiscal será convocado mediante Edital fixado na sede do Consórcio ou qualquer meio eletrônico, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias de sua realização, onde constará: local, dia, mês, ano, hora da primeira e segunda convocação, ordem do dia e o nome de quem convocou;

§6º. O quórum exigido para a realização de reunião do Conselho Fiscal em primeira convocação é de no mínimo 2/3 de seus membros. Caso não se realize em primeira convocação considerar-se-á automaticamente convocada e em segunda convocação ser realizará 30(trinta) minutos depois com o mínimo de 1/3 dos seus membros, sendo deliberado pela maioria dos presentes, quando não houve disposição expressa em sentido contrário;

§7º. Os membros do Conselho Fiscal somente poderão ser afastados de seus cargos mediante moção de censura aprovada por 2/3 dos votos da Assembleia Geral, exigida a presença de 3/5 dos entes consorciados.

Art. 20. Compete ao Conselho Fiscal:

I. Fiscalizar permanentemente a contabilidade do CONSÓRCIO;

II. Acompanhar e fiscalizar quaisquer operações econômicas ou financeiras do consórcio;

III. Exercer o controle de gestão e de finalidade do CONSÓRCIO;

IV. Emitir parecer sobre a proposta orçamentária, balanços, relatórios e prestação de contas em geral, que deverá ser assinado pelo Presidente, Secretário e Tesoureiro;

VI. Elaborar estudos e pareceres relativos aos assuntos de sua competência.

Art. 21 A(s) Câmara(s) Técnica(s), de natureza consultiva poderá(ão) ser constituída(s), sempre que necessário, mediante deliberação da Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos) e serão composta(s) por representantes técnicos dos Municípios, indicados pelos Chefes do Poder Executivo; podendo ser incluída a participação de outros profissionais com notório saber, desde que referendada pelo Presidente do Consórcio.

§1º. No mesmo ato de indicação de representantes, será estabelecida a finalidade da câmara técnica, suas competências e atribuições, bem como o seu prazo de duração, mediante ato normativo próprio;

§2º. Aos membros das Câmaras Técnicas é proibido receber qualquer quantia do Consórcio, a que título for com exceção daqueles que sejam seus empregados.

Art. 22. A Diretoria Executiva é o órgão executivo do CONSÓRCIO, constituída por um Diretor Executivo e pelo corpo técnico e administrativo;

Parágrafo único. O Diretor Executivo será indicado pelo Presidente, devendo ser por ele nomeado, após ter seu nome referendado pela Assembleia Geral.

Art. 23. Compete ao Diretor Executivo:

I. Responder pela execução das atividades do CONSÓRCIO;

II. Propor a estruturação administrativa de seus serviços, o quadro de pessoal e a respectiva remuneração a serem submetidos à aprovação da Assembleia Geral;

III. Contratar, enquadrar, promover, demitir e punir empregados bem como praticar todos os atos relativos ao pessoal administrativo, obedecidos os parâmetros legais pertinentes;

IV. Propor a requisição de servidores municipais para prestarem serviços no CONSÓRCIO;

V. Elaborar as propostas orçamentárias anuais;

VI. Providenciar a elaboração do balanço, de balancetes e do relatório de atividades anuais;

- VII. Elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidas ao CONSÓRCIO;
- VIII. Determinar a publicação, anualmente no jornal de maior circulação dos municípios consorciados, ou no jornal de maior circulação na região, o balanço anual do CONSÓRCIO.
- IX. Autorizar compras dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembleia Geral;
- X. Autenticar livros de atas e de registro próprios do CONSÓRCIO;
- XI. Designar seu substituto, em caso de impedimento ou ausência, para responder pelo expediente;
- XII. Propor a contratação de serviços de terceiros, assinaturas de convênios e formas de relacionamento com órgãos municipais, estaduais e federais;
- XIII. Fornecer aos órgãos competentes, públicos e/ou privados, todas as informações necessárias, assinando os documentos correspondentes, inclusive aqueles referentes à fiscalização e fazendários;
- XIV. Propor, controlar e prestar contas dos contratos de rateio.

CAPÍTULO V

DOS SÓCIOS: DIREITOS, DEVERES E PENALIDADES

Art. 24 Consideram-se associados todos os Municípios integrantes do Consórcio, representados por seus respectivos Prefeitos, formando assim, o Conselho de Prefeitos (Assembleia Geral)

Art. 25. É facultado o ingresso de novo(s) sócio(s) no CONSÓRCIO, a qualquer momento, por decisão da Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos) por decisão de 2/3 de seus membros, o que se fará por termo aditivo firmado pelo seu Presidente e pelo(s) Prefeito(s) do(s) Município(s), respeitando-se os seguintes preceitos:

- I – Concordar com os termos do Protocolo de Intenções, do presente Estatuto e os princípios neles definidos;
- II – Apresentar Lei Municipal aprovada pela Câmara Municipal, autorizando a ratificar o Protocolo de Intenções e o ingresso do Município do Consórcio.

Art. 26. Fica assegurado aos consorciados o direito de se retirar a qualquer momento do CONSÓRCIO, desde que denuncie sua intenção formalmente junto a Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos), em prazo nunca inferior a 180 (cento e oitenta) dias, observando o disposto nos §§1º e 2º do artigo 11, sem prejuízo das penalidades previstas no §2º, do artigo 12, da Lei nº11.107/2005.

Art. 27. São direitos dos consorciados quites com suas contribuições, pagamentos e obrigações sociais:

- I. Votar e ser votado para qualquer cargo, na forma prevista neste Estatuto;
- II. Usufruir dos benefícios oferecidos pelo Consórcio na forma prevista neste Estatuto;
- III. Recorrer ao Conselho de Prefeitos (Assembleia Geral) contra qualquer ato da Diretoria Executiva ou do Conselho Fiscal.

Art. 28 São deveres dos consorciados:

- I. Cumprir e fazer cumprir o presente estatuto;
- II. Respeitar e cumprir as decisões da Assembleia Geral;
- III. Zelar pelo bom nome do Consórcio;
- IV. Defender o patrimônio e os interesses do Consórcio;
- V. Comparecer por ocasião das eleições;
- VI. Votar por ocasião das eleições;
- VII. Denunciar qualquer irregularidade dentro do Consórcio, para que o Conselho de Prefeitos tome as providências cabíveis;
- VIII. Honrar pontualmente com as contribuições e/ou outros compromissos assumidos pelo Município junto ao consórcio.

Art. 29 A perda da qualidade de consorciado, será determinado pelo Conselho de Prefeitos, sendo admissível somente por justa causa, assim reconhecida em procedimento disciplinar no qual será garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório, quando ficar comprovada a ocorrência de:

- I. Violação do Estatuto Social
 - II. Difamação do Consórcio ou de seus membros;
 - III. Atividades contrárias às decisões do Conselho de Prefeitos (Assembleia Geral);
 - IV. Desvio dos bons costumes;
 - V. Conduta duvidosa, mediante prática de atos ilícitos ou imorais;
 - VI. Falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas das contribuições mensais;
- §1º- Definida a justa causa, o consorciado será devidamente notificado dos fatos a ele imputados, através de notificação extrajudicial, para que apresente a sua defesa prévia no prazo de 20 (vinte) dias, a contar do recebimento da comunicação.

§2º - Após o decurso do prazo descrito no parágrafo anterior, independentemente da apresentação de defesa, a representação será decidida em reunião extraordinária da Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos), por maioria absoluta de votos.

§3º - Uma vez excluído, qualquer que seja o motivo, não terá o associado o direito de pleitear indenização ou compensação de qualquer natureza, seja que título for.

§4º - O consorciado excluído por falta de pagamento, poderá ser readmitido mediante o pagamento do seu débito, junto à tesouraria do CONSÓRCIO.

§5º - O município excluído, exceto pelo item VI do “caput” deste artigo, poderá retornar assim que um novo Prefeito for empossado, mediante autorização do Conselho de Prefeitos.

Art. 30 As penas serão aplicadas pelo Conselho de Prefeitos (Assembleia Geral) e poderão constituir-se em

- I. Advertência por escrito;
- II. Suspensão de 30 (trinta) dias, até 1 (um) ano;
- III. Eliminação do quadro social.

CAPÍTULO VI

DAS RESPONSABILIDADES DOS ASSOCIADOS

Art. 31 Os municípios consorciados respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo CONSÓRCIO.

Parágrafo Único – Os membros que integram a estrutura administrativa do Consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas com a ciência e em nome da sociedade, mas assumirão as responsabilidades pelos atos praticados de forma contrária à Lei ou às disposições contidas no presente Estatuto.

CAPÍTULO VII

DO PATRIMÔNIO, DOS RECURSOS FINANCEIROS E DE PESSOAS

Art. 32 O Patrimônio do CONSÓRCIO será constituído

- I. Pelos bens que vier a adquirir a qualquer título;
- II. Pelos bens que lhe forem doados, concedidos e alienados (cedidos e/ou transferidos), a qualquer título, por entidades públicas ou particulares;
- III. Pelos bens transferidos por ente consorciado através de contrato de programa, instrumento de transferência ou de alienação;

Art. 33 Constituem recursos financeiros do CONSÓRCIO

- I. Contribuição periódica dos consorciados, conforme mecanismos previstos no Contrato de Rateio;

- II Contribuição de cada ente consorciado para custeio das despesas gerais, inclusive de administração, do consórcio que constará no Contrato de Rateio;
- III. A remuneração em razão da prestação do serviço público objeto do consórcio;
- IV. Auxílios, contribuições e subvenções concedidos por entidades públicas e particulares;
- V. As rendas de seu patrimônio;
- VI. As doações e legados;
- VII. O produto da alienação de seus bens; e
- VIII. Outros recursos decorrentes da realização de seu objeto, inclusive decorrentes de convênios e/ou outros congêneres.

Art. 34 A contabilidade do CIVAP obedecerá ao sistema público, em consonância com a Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000, suas alterações posteriores e demais legislações pertinentes e aplicáveis à espécie.

Art. 35 Os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais dos Municípios deverão conter rubricas próprias para contemplar as despesas com a transformação e execução das atividades do Consórcio Público, segundo os parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos no Contrato de Consórcio Público, nos Contratos de Rateio e documentos correlatos.

Art. 36 O Consórcio Intermunicipal do Vale do Parapanema – CIVAP – fica autorizado, nos termos da Constituição Federal e demais normas infra-constitucionais inerentes e aplicáveis à espécie, a:

- I. Realizar operações de crédito por antecipação da receita, nos termos da legislação em vigor;
- II. Realizar operações de crédito até o limite estabelecido pela legislação em vigor;
- III. Abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada, observado o disposto no artigo 43 e seus parágrafos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- IV. Transpor, remanejar ou tranfesar recursos, dentro de uma mesma categoria de programação, sem prévia autorização da Assembleia Geral, nos termos do artigo 167, inciso VI da Constituição Federal

Art. 37 Para consecução dos objetivos do Consórcio Público e dos Contratos de Rateio fica o Poder Executivo de cada Município consorciado autorizado a prestar as garantias necessárias e a assinar termos/documentos apropriados, objetivando repassar diretamente ao Consórcio, mediante desconto na conta corrente específica,

de receitas próprias e/ou repasses de receitas tributárias, provenientes de transferências constitucionais, desde que livres, para assegurar os compromissos do Consórcio até o limite da participação do Município.

Art. 38 O regime dos empregados públicos do CIVAP é o da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT

§ 1º. O quadro de pessoal de empregos públicos do Consórcio, com suas quantidades, denominações, formas de provimento, respectiva remuneração, carga horária e descrição de funções, está definido no Protocolo de Intenções.

§ 2º. A admissão de empregados públicos pelo CIVAP, excetuado aqueles de provimento em comissão, será precedida de seleção pública, a ser regulamentada por Resolução.

§ 3º. As contratações temporárias, por prazo certo e determinado, que poderão ser efetuadas nos termos previstos no Protocolo de Intenções, será precedida de processo seletivo simplificado.

§ 4º. O CONSÓRCIO poderá alterar o quadro de pessoal, instituir plano de carreiras, cargos e salários, mediante Resolução, devidamente aprovada pela Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos), obedecidas as legislações pertinentes e aplicáveis.

Art. 39 Os entes consorciados poderão ceder ao Consórcio, servidores e/ou empregados públicos, na forma da legislação vigente em cada Município.

§ 1º. Em qualquer situação os servidores e ou empregados públicos cedidos para o Consórcio permanecerão vinculados às entidades de origem, não se estabelecendo qualquer tipo de vínculo empregatício bem como equiparação salarial nos termos do artigo 4º, § 4º da Lei 11.107/05.

§ 2º. Os servidores e/ou empregados públicos cedidos não caracterizarão forma de pagamento ou redutor de encargos assumidos pelo município no contrato de rateio, exceto se no próprio contrato for expressamente definido que a cessão se caracterize contrapartida para reduzir a transferência financeira;

CAPÍTULO VIII

DO USO DE BENS E SERVIÇOS

Art. 40 Terão acesso ao uso dos bens e serviços do CONSÓRCIO, todos aqueles consorciados que contribuíram para a sua aquisição, em decorrência de projetos/programas específicos devidamente aprovados.

Parágrafo único. Poderá ocorrer o acesso, entretanto, daqueles que não contribuíram mediante condições a serem deliberadas pelos que contribuíram.

Art. 41 O uso dos bens e serviços do CONSÓRCIO será regulamentado, em cada caso, pelos respectivos usuários e aprovado pela Assembleia Geral.

Art. 42 Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada consorciado pode colocar à disposição do CONSÓRCIO os bens de seu próprio patrimônio e os serviços da sua própria administração para uso comum, de acordo com a regulamentação que for avençada com os usuários e aprovada pela Assembleia Geral.

CAPÍTULO IX

DA GESTÃO ASSOCIADA

Art. 43 O CONSÓRCIO poderá realizar gestão associada de atividades, ações e serviços públicos em áreas específicas, segundo os programas de trabalho próprios e específicos obedecidas as condições estabelecidas no Protocolo de Intenções e segundo os seguintes quesitos:

- I. Administrar os programas de trabalho decorrentes da prestação de serviços em gestão associada com o município que disponibiliza o serviço;
- II. Selecionar e contratar pessoal, bem como administrar e promover o desenvolvimento do pessoal cedido pelo município e próprio do consórcio, necessários ao desenvolvimento dos programas de trabalho;
- III. Realizar as comprar e pagamentos destinados ao programa de trabalho sob gestão associada;
- IV. Produzir, coletar, analisar e encaminhar informações ao Município consorciado participante do programa de trabalho, a fim de manter atualizado o seu banco de dados;
- V. Administrar recursos financeiros provenientes do pagamento dos serviços produzidos, enquanto entidade mantenedora dos serviços sob gestão associada;
- VI. Receber o pagamento dos serviços produzidos, transferidos do município para o consórcio, enquanto entidade mantenedora desses serviços transferidos, de acordo com contrato de rateio;
- VII. Desenvolver Gestão Associada, de acordo com o contrato firmado;
- VIII. Prestar contas aos órgãos competentes, dos atos provenientes da gestão associada.

Art. 44. Os Serviços Públicos que poderão ser objetos de programas de trabalho e de gestão associada são os seguintes:

- a. meio-ambiente;
- b. recursos hídricos;

- c. agricultura;
- d. educação, inclusive a ambiental;
- e. saneamento, inclusive o gerenciamento do tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos;
- f. tecnologia;
- g. biotecnologia
- h. habitação;
- i. cultura
- j. infra-estrutura
- k. recursos humanos, com instituição de escolas de governo ou realização de cursos, inclusive através de convênios, nas áreas de interesse dos consorciados;
- l. desenvolvimento sócio-econômico regional;
- m. gestão e proteção do patrimônio urbanístico e paisagístico;
- n. turismo, inclusive de negócios e de lazer;
- o. realização de eventos diversos como palestras, congressos científicos, educacionais, sócio-culturais e econômicos, dentre outros;
- p. saúde.

Art. 45 Para a gestão associada de serviços públicos fica outorgada competência legal e constitucional para que o CONSÓRCIO fique autorizado a:

- I. Licitar, outorgar, conceder, ceder, permitir ou autorizar a prestação de serviços públicos obedecidos as legislações pertinentes, próprias, específicas aplicáveis à espécie;
- II. Declarar de utilidade, necessidade pública e/ou interesse social, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa as áreas localizadas no território do CONSÓRCIO necessárias à exploração dos serviços públicos e seus gerenciamentos definidos em projetos/programas específicos;
- III. Em caso de prestação de serviços por gestão associada envolvendo, também, prestação de serviços por município consorciado, o CONSÓRCIO, adotará como instrumento de gestão administrativa o contrato de programa, obedecida as seguintes condições:
 - a. Atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos e à regulação dos serviços a serem prestados;

b. Prever procedimentos que garantam a transferência de gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares;

IV. Estabelecer, no caso da gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, cláusulas que contemplem:

a. Os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do município que o transferiu;

b. As penalidades ao consórcio, no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos pelo município;

c. O momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade, para o município e para o consórcio;

d. a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

e. A identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferida e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contrato;

f. 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.

Art. 46 O CONSÓRCIO estabelecerá critérios técnicos para cálculo de valor das tarifas e dos outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão tomando como referência a apuração de seus custos acrescidas de taxa de administração e legislação dos municípios consorciados quanto à tributação

Art. 47 O contrato de rateio será formalizado com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende de prévios recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§1º O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao da vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

§2º Para o cálculo do rateio devem ser considerados, segundo os programas de trabalho definido para cada tipo de serviço público, dentre outros, os seguintes critérios técnicos e operacionais: custo total do serviço incluído no programa de trabalho; medidas de quantificação como metragem linear, metragem quadrada, tonelada, outro tipo de peso, índice “per capita” calculado segundo a população recenseada ou estimada a cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros a serem definidos pela Assembleia Geral.

Art. 48 Os municípios consorciados contribuirão, ainda, com uma taxa de administração em, no mínimo 10% (dez por cento) do valor dos serviços tomados a cada mês, podendo ser aumentada para até 15% (quinze por cento), conforme análise técnica a ser submetida pelo Conselho Fiscal à Assembleia Geral.

CAPÍTULO X

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 49 O exercício social terminará em 31 de dezembro de cada ano, quando serão elaboradas as demonstrações financeiras da entidade, de conformidade com as disposições legais.

Art. 50 O CONSÓRCIO não distribui lucros, bonificações ou outras vantagens a qualquer título para dirigentes, consorciados ou mantenedores, sob nenhuma forma ou pretexto, devendo suas rendas serem aplicadas exclusivamente em projetos da área de atuação do Consórcio.

Art. 51 O CONSÓRCIO será extinto por decisão de 2/3 dos seus entes integrantes, através da Assembleia Geral, em reunião extraordinária, especialmente convocada para este fim, ratificada mediante lei por todos os entes consorciados e de acordo com a legislação federal.

Art. 52 Em caso de retirada, exclusão e extinção de ente consorciado do Consórcio será obedecido o disposto nos artigos 25 a 29 do Decreto Federal nº 6.017/2007 e demais legislações aplicáveis,

Art. 53 O mandato dos membros eleitos e indicados findar-se-á, de imediato, no caso de haver alteração na Chefia do Poder Executivo do ente da federação consorciado, a não ser que novo Chefe do Executivo referende a indicação anterior.

Art. 54 A perda da qualidade de membro eleito ou de ocupante de cargo/função referendada pela Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos), somente será possível por justa causa, assim reconhecida em procedimento disciplinar no qual será garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório, quando ficar comprovada a ocorrência de:

I- Malversação ou dilapidação do Patrimônio Social;

II – Grave violação deste Estatuto;

III – Abandono do cargo, assim considerado a ausência não justificada em 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas, sem expressa comunicação dos motivos da ausência a Secretaria Executiva;

IV – Aceitação de cargo ou função incompatível com o exercício do cargo que exerce no Consórcio;

V – Conduta duvidosa;

§1º - Definida a justa causa, o consorciado será devidamente notificado dos fatos a ele imputados, através de notificação extrajudicial, para que apresente defesa prévia no prazo de 20 (vinte) dias, a contar do recebimento da comunicação;

§2º - Após o decurso do prazo descrito no parágrafo anterior, independentemente de apresentação de defesa, a representação será decidida em reunião extraordinária do Conselho de Prefeitos, por maioria absoluta de votos.

Art. 55 Em caso de renúncia, o cargo e/ou função será preenchido pelo substituto legal.

§1º - O pedido de renúncia se dará por escrito, devendo ser protocolado na Diretoria Executiva, a qual, no prazo máximo de 10 (dez) dias da data do protocolo, cientificará a Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos).

§2º- Ocorrendo renúncia coletiva de algum órgão, sem substituto legal, se convocará, extraordinariamente, o Conselho de Prefeitos, que elegerá uma comissão provisória composta por 7 (sete) membros, que administrará o Consórcio e fará realizar novas eleições, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados da data de realização da referida Assembleia. Os eleitos nessas condições completarão o mandato dos renunciantes.

Art. 56 O presente Estatuto somente poderá ser alterado através de decisão de, no mínimo 2/3 (dois terços) dos membros do CONSÓRCIO regularmente convocados para assembleia extraordinária para esta finalidade, com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis;

Art. 57 Os casos omissos do presente Estatuto serão resolvidos à luz da interpretação e aplicação das normas inseridas na Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2007, considerados ainda a posição e a ratificação pela Assembleia Geral.

Art. 58 Para dirimir as controvérsias decorrentes da aplicação do presente instrumento, que não sejam suficientemente sanadas pela Assembleia Geral, elegem os signatário o Foro da Comarca de Assis, Estado de São Paulo.

Assis, em 05 de dezembro de 2008

JOÃO CARLOS GONÇALVES FILHO

JOSÉ BENEDITO CHIQUETO

OAB/SP 77927

OAB/SP 149159

OSCAR GOZZI
Prefeito de Tarumã

ÉZIO SPERA
Prefeito de Assis

NELSON CELESTINO TEIXEIRA
Prefeito de Borá

CARMEM AP. GIOVANI RUIZ
Prefeita de Campos Novos Pta.

CARLOS ROBERTO BUENO
Prefeito de Candido Mota

ALCEU VIDOTTI
Prefeito de Cruzália

ANEXO B ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO NORTE PIONEIRO – CISNORPI

O Conselho de Administração do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro, representado pelos Prefeitos dos Municípios: Barra do Jacaré, Cambará, Carlópolis, Conselheiro Mairinck, Figueira, Guapirama, Ibaiti, Jaboti, Jacarezinho, Japira, Joaquim Távora, Jundiá do Sul, Pinhalão, Quatiguá, Ribeirão Claro, Salto do Itararé, Santana do Itararé, Santo Antonio da Platina, São José da Boa Vista, Siqueira Campos, Tomazina e Wenceslau Braz, no uso de suas atribuições legais e considerando a necessidade de adequação do CISNORPI aos preceitos da Lei Federal 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que dispõem sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, resolvem celebrar:

ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO NORTE PIONEIRO – CISNORPI

CAPITULO I

DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

DENOMINAÇÃO e PERSONALIDADE JURÍDICA

Art. 1º. O Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro passa a ser denominado de CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO NORTE PIONEIRO, com o nome fantasia CISNORPI.

Art. 2º. O CISNORPI passa a ser constituído sob a forma Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, nos termos da Lei Federal nº. 11.107/2005.

CAPÍTULO II

SEDE, FORO e PRAZO de DURAÇÃO e CONSTITUIÇÃO

Art. 3º. O CISNORPI tem sua sede e foro no Município de Jacarezinho, Estado do Paraná.

§ 1º. O endereço da sede atual do CISNORPI é na Rua Paraná, 1261, Centro.

§ 2º. A sede do CISNORPI somente será transferida para qualquer dos municípios consorciados mediante aprovação da Assembléia Geral.

§ 3º. A mudança de endereço dentro do município sede do CISNORPI não implicará em alteração estatutária a teor do parágrafo primeiro deste artigo, mas tão somente nos documentos e órgãos que exijam alterações.

Art. 4º. O CISNORPI é constituído por prazo indeterminado e por municípios da base territorial da 19ª Regional de Saúde de Jacarezinho, Estado do Paraná.

CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS DO CISNORPI

Art. 5º. São objetivos do CISNORPI:

- I** - prestar serviços médicos ambulatoriais e hospitalares especializados aos municípios consorciados, nos níveis de habilitação pelo Ministério da Saúde, de maneira eficiente, eficaz e igualitária, inclusive sob forma de execução direta ou indireta, suplementar e complementar dos serviços de saúde, mediante a pactuação no contrato de rateio e pagamento de preço público;
- II** - promover formas articuladas de planejamento e execução de ações e serviços de saúde, de acordo com os princípios do Sistema Único de Saúde;
- III** - promover parcerias com instituições públicas e privadas visando otimizar ou implementar projetos e demais ações especializadas em saúde;
- IV** - planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas à promoção e recuperação da saúde dos habitantes dos municípios consorciados, em especial, apoiando projetos, programas ou campanhas das instituições públicas de saúde;
- V** - criar instrumentos de controle, acompanhamento e avaliação dos serviços de saúde prestados a população regional;
- VI** - representar o conjunto dos municípios que o integram, em assuntos relativos ao consórcio perante órgãos públicos e privados;
- VII** - manter ou implementar programas ou convênios federais ou estaduais em quaisquer dos níveis de atenção.

Parágrafo Único. Para a consecução de seus objetivos, observando-se a legislação pertinente, o CISNORPI poderá:

- I** - adquirir bens e insumos necessários ao desenvolvimento de suas atividades;
- II** - locar ou tomar por empréstimo ou por qualquer outra modalidade legal, imóveis para a implantação de programas ou projetos de seu interesse;
- III** - firmar, com instituições públicas ou privadas: convênios, contratos e acordos de quaisquer natureza;

IV - receber auxílios, doações e cessões de uso, contribuições, subvenções de outras entidades e órgãos governamentais ou da iniciativa privada;

V - prestar a seus associados, serviços de quaisquer naturezas, especialmente assistência técnica destinada a atividades em saúde, fornecendo inclusive recursos humanos e materiais;

VI - descentralizar determinada atividade ou serviço, desde que haja interesse de todos os Municípios consorciados;

VII - executar programas federais e estaduais originários do Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde, sempre que houver interesse regional.

CAPÍTULO IV

ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Art. 6º. A estrutura organizacional e administrativa do CISNORPI é composta na forma e com as atribuições constantes das seções seguintes.

SEÇÃO I

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E DAS ASSEMBLÉIAS GERAIS

Art. 7º. O Conselho de Administração é a instância máxima de deliberação do consórcio, composto pelos prefeitos dos municípios consorciados, reunido em assembléia geral e convocado nos termos deste estatuto e do regimento interno.

Art. 8º. O Conselho de Administração reunir-se-á anualmente, na sede do Consórcio, ou, por consenso da maioria, em qualquer Município Consorciado, ou, extraordinariamente, sempre que haja matéria importante a ser deliberada, por convocação inicial da Diretoria Administrativa ou a pedido de pelo menos 2/3 (dois terços) dos seus membros, sempre com antecedência mínima de 05 (cinco) dias.

§ 1º. Compete ao Conselho de Administração:

I - deliberar, sobre:

a) os assuntos gerais do Consórcio, em última instância, quando assim lhe couberem, salvo as competências atribuídas à Diretoria Administrativa;

b) a alteração do estatuto social e do regimento interno do CISNORPI

c) a execução dos contratos de programas, contratos de gestão, bem como a planilha de custos estabelecida pelo contrato de rateio;

- d)** a prestação de contas, até 30 de abril de cada ano, incluindo o relatório de gestão e o balanço do exercício anterior, tendo em consideração o Parecer do Conselho Fiscal,
 - e)** as quotas de contribuições, preços públicos e demais receitas originárias dos Municípios integrantes do Consórcio;
 - f)** inclusão e exclusão de associados, nos casos previstos neste estatuto;
 - g)** a política patrimonial e financeira e os programas de investimentos do CISNORPI.
- II** - Compete ao Conselho de Administração eleger os membros da Diretoria Administrativa.

SEÇÃO II

DAS ASSEMBLÉIAS GERAIS E QUORUNS DE INSTALAÇÃO E VOTAÇÃO

Art. 9º. As Assembléias Gerais são ordinárias ou extraordinárias e se realizam:

- I** - Ordinárias: anualmente, com o objetivo de prestação de contas do exercício anterior, relatório de atividades do Consórcio e outros assuntos não privativos de Assembléias Extraordinárias;
- II** - Extraordinárias: Anualmente, para eleição da Diretoria Administrativa e, sempre que necessário, por convocação do Presidente do Conselho de Administração ou por convocação de 2/3 dos membros consorciados.

Art. 10 O quorum para deliberação e/ou votação das matérias de competência do Conselho de Administração são os seguintes:

- I** - Extinção do Consórcio, alterações no Estatuto Social e Regimento Interno: 2/3 (dois terços) do total de consorciados em pleno gozo dos direitos sociais;
- II** - Mudança da Sede do Consórcio para outro Município consorciado: 2/3 (dois terços) do total de consorciados em pleno gozo dos direito sociais.

Art. 11 Quando para deliberação for necessário quorum especializado, na conformidade do disposto nesta seção, e, à hora marcada houver insuficiência de membros presentes, a Assembléia aguardará o transcurso de no mínimo 30 e no máximo 60 minutos para deliberar em segunda convocação.

Parágrafo Único. Persistindo a falta de quorum de que trata este artigo, a Assembléia será encerrada e, desde logo, marcada nova data, de acordo com o prazo no mínimo 5 (cinco) e no máximo 10 (dez) dias de antecedência.

Art. 12 Para votação de matérias de quorum não especializado, a aprovação se dará pela maioria dos presentes na Assembléia e com direito a voto.

SEÇÃO III

DA DIRETORIA ADMINISTRATIVA

Art.13 A Diretoria Administrativa será composta um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, que serão eleitos pelo Conselho de Administração dentre seus membros, com mandato de 02 (dois) anos e direito à reeleição.

§ 1º. O Vice-Presidente e o Secretário terão dois suplentes, que os substituirão em suas ausências ou quaisquer impedimentos.

§ 2º. O Presidente, em seus impedimentos ou afastamento será substituído, em ordem, pelo Vice-Presidente, Pelo Secretário ou por qualquer membro do Conselho de Administração.

Art. 14 A Diretoria Administrativa se reunirá a cada dois meses, em data previamente designada, com a participação da Secretaria Executiva, para tomar as deliberações técnicas e administrativas necessárias ao desenvolvimento das atividades do Consórcio ou para definir deliberações que deverão ser apreciadas pelo Conselho de Administração.

Art. 15 Compete à Diretoria Administrativa:

- I - cumprir as determinações emanadas do Conselho de Administração;
- II - submeter ao Conselho de Administração os documentos relativos à prestação de contas anual;
- III - elaborar o orçamento anual e demais peças contábeis e financeiras, de acordo com a legislação pertinente;
- IV - decidir sobre os empregos e funções do Consórcio e respectivas remunerações;
- V - autorizar provimento dos cargos em comissão e funções gratificadas;
- VI - deliberar sobre as resoluções e demais atos normativos do Consórcio.

Art. 16 Compete ao Presidente da Diretoria Administrativa exercer a direção superior de todas as atividades do CISNORPI, entre as quais:

- I - convocar, presidir as assembléias e reuniões e exercer o voto de qualidade;
- II - dar posse aos membros do Conselho Fiscal;
- III - representar o CISNORPI, ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente podendo firmar contratos ou convênios, bem como constituir procuradores “ad negocia” e “ad judicia”, podendo esta competência ser delegada parcial ou totalmente ao Secretário Executivo, mediante decisão do Conselho Diretor;

IV - movimentar, juntamente com o Diretor Executivo, contas bancárias e recursos do CISNORPI, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente;

V - Autorizar a realização de concursos ou processos seletivos públicos para contratação de pessoal, de acordo com as resoluções estabelecidas.

Art. 17 Compete ao Diretor Vice-Presidente:

I - Substituir o Diretor-Presidente em seus impedimentos temporários e, no caso de renúncia, destituição, assumir a Presidência até o fim do mandato;

II - Auxiliar o Presidente da Diretoria Administrativa no desempenho de suas funções;

III - Assinar, quando designado por instrumento público, os cheques e documentos que não sejam privativos do Presidente.

Art. 18 Compete ao Diretor-Secretário:

I - Secretariar os trabalhos das reuniões da Diretoria Administrativa, determinando a lavratura de atas e demais documentos a ele inerentes;

II - Diligenciar, permanentemente, junto da Secretaria Executiva do Consórcio sobre o andamento dos trabalhos e atividades atribuídas pela Diretoria Administrativa e pela guarda dos documentos do consórcio.

SEÇÃO IV

DO CONSELHO FISCAL

Art. 19 O Conselho Fiscal será composto por 3 (três) prefeitos de Municípios consorciados e três suplentes.

Art. 20 A eleição do Conselho Fiscal será realizada na mesma oportunidade da eleição da Diretoria Administrativa, para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 21 Compete ao Conselho Fiscal:

I - fiscalizar permanentemente a contabilidade do CISNORPI;

II - acompanhar e fiscalizar sempre que considerar oportuno e conveniente quaisquer operações econômicas e financeiras da entidade;

III - exercer o controle de gestão e de finalidades do CISNORPI;

IV - emitir parecer sobre balanços e relatórios de contas em geral a serem submetidos ao Conselho de Administração;

V – emitir parecer sobre proposta de alterações do presente Estatuto.

Art. 22 Em sua composição, o Conselho Fiscal elegerá um Presidente e um Secretário e se reunirá, sempre que necessário e lavrará em ata os trabalhos, encaminhando cópia ao Conselho de Administração e Diretoria Administrativa.

Art. 23 O Conselho Fiscal, através de seu Presidente e por decisão da maioria absoluta de seus integrantes, poderá convocar a Diretoria Administrativa, para as devidas providências, quando forem verificadas irregularidades na escrituração contábil, nos atos de gestão financeira ou patrimonial ou ainda, inobservância de normas legais, estatutárias ou regimentais.

SEÇÃO V

DA SECRETARIA EXECUTIVA

Art. 24 A Secretaria Executiva é o órgão de execução de todas as atividades administrativas e técnicas do CISNORPI, sob responsabilidade do Diretor-Executivo, auxiliado em suas funções por um Diretor-Administrativo e um Diretor-Técnico.

Art. 25 Os cargos da Secretaria Executiva são de provimento em comissão ou funções gratificadas e todos com nível de ensino superior.

Parágrafo Único. O Diretor-Executivo deverá ter experiência ou graduação na área de saúde pública.

Art. 26 São Atribuições do Diretor Executivo, auxiliado pelos Diretores Administrativo e Técnico:

- I** - a promoção e execução das atividades técnicas e administrativas do consórcio;
- II** - a arrecadação de receitas, movimentação financeira e patrimonial do Consórcio, escrituração contábil, bem como por outras providências necessárias ao desenvolvimento dos objetivos estatutários;
- III** - a promoção das atividades necessárias e manter a participação dos Municípios do Consórcio;
- IV** - a criação de comissão ou grupos de trabalhos para atividades específicas;
- V** - a elaboração e cumprimento da programação físico-financeira das atividades do Consórcio;
- VI** - a estruturação administrativa de seus serviços, o quadro de pessoal e a respectiva remuneração, a serem submetidos à aprovação da Diretoria Administrativa;
- VII** - o fornecimento de informações, relatórios e demais documentos requisitados pelo Conselho de Administração, Diretoria Administrativa e Conselho Fiscal;
- VIII** - a elaboração de resoluções, portarias e demais atos administrativos a serem submetidos à aprovação da Diretoria Administrativa.

IX - contratar, enquadrar, promover, demitir e punir funcionários, bem como, praticar todos os atos relativos aos recursos humanos, após submeter sua decisão ao à Diretoria Administrativa;

X - encaminhar à Diretoria Administrativa as propostas para aprovação da execução dos contratos de programa, contratos de gestão, bem como a planilha de custos estabelecida pelo contrato de rateio;

XI – a elaboração da proposta orçamentária anual e demais peças contábeis a serem submetidas à Assembléia Geral

XII - a elaboração mensal dos balancetes financeiros para ciência da Diretoria Administrativa;

XIII - a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidas ao Consórcio, para ser apresentada pela Diretoria Administrativa ao órgão concessor;

XIV - zelar e fazer implementar as diretrizes e princípios do Sistema Único de Saúde;

XV - assessorar a Diretoria Administrativa no desenvolvimento de suas funções;

XVI - autorizar a aquisição de bens e insumos e contratação dos serviços necessários ao desenvolvimento dos objetivos do Consórcio;

XVII - assinar, em conjunto com o Presidente ou membro da Diretoria Administrativa designado pelo Presidente, os cheques, ordens de pagamentos, transferências bancárias e quaisquer documentos relativos à movimentação financeira do Consórcio.

§ 1º. No desempenho de suas funções, a Secretaria Executiva poderá contar com técnicos das respectivas áreas de interesse do Consórcio, e/ou assessorias, os quais comporão o quadro efetivo ou de provimento em comissão ou terceirizados, conforme a conveniência, necessidade ou exigência legal.

§ 2º. Nas faltas, ausências ou impedimentos por período superior a 05 (cinco) dias, o Diretor Executivo será substituído pelo Diretor Administrativo ou Diretor Técnico, desde que haja outorga de procuração do Diretor Presidente, para o desempenho de todas as atividades do Cisanorpi, pelo período de ausência do titular, com a incumbência de desenvolver todas as funções do cargo, inclusive assinaturas de cheques, empenhos e quaisquer documentos de interesse do Consórcio.

§ 3º. O detalhamento das funções da Secretaria Executiva será objeto do Regimento Interno do consórcio.

CAPÍTULO V

DAS FONTES DE RECURSOS, DO PATRIMÔNIO E DO EXERCÍCIO SOCIAL

Art. 27 As fontes de recursos para a manutenção do consórcio, compor-se-ão de:

- I - receitas decorrentes da cobrança de preços públicos e demais custos de manutenção do CISNORPI, aprovadas pelo Conselho de Administração, a partir do indicativo financeiro estabelecido pelo Contrato de Rateio, no início de cada exercício e pago até o dia dez de cada mês;
- II - remuneração dos próprios serviços;
- III - receita financeira decorrente da execução de contrato de rateio de programa e gestão associada;
- IV - auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou privadas;
- V - as rendas de seu patrimônio;
- VI - saldos de exercícios;
- VII - doações e legados;
- VIII - produto de operações de crédito;
- IX - produto da alienação de seus bens livres e,
- X - as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações financeiras e de capitais.

Art. 28 O patrimônio do CISNORPI compor-se-á de:

- I - bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título;
- II - bens e direitos que lhe forem transferidos, por entidades públicas ou privadas;
- III - rendas de seus bens;
- IV - outras rendas eventuais.

CAPÍTULO VI

DOS DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS ASSOCIADOS

Art. 29 São direitos dos municípios consorciados:

- I - tomar parte nas Assembléias Gerais, discutir, votar e ser votado;
- II - propor ao consórcio medidas que entenderem úteis às suas finalidades;
- III - usufruir dos programas, da assistência e dos benefícios prestados pelo consórcio;
- IV - estabelecer por lei própria as competências a serem transferidas ao consórcio, para realização de serviços objetos de gestão associada.

Art. 30 São deveres dos municípios associados:

- I - colaborar para a consecução dos fins e objetivos do consórcio;

- II** - acatar as decisões do Conselho de Administração e Diretoria Administrativa, bem com as determinações técnicas e administrativas;
- III** - efetuar, tempestivamente, o pagamento dos encargos e outros débitos para com o consórcio;
- IV** - aceitar e desempenhar com diligência os encargos que lhe competirem por eleição ou designação estatutária;
- V** - comunicar à Diretoria Administrativa qualquer irregularidade de que tiver conhecimento e sugerir a adoção de medidas que forem de interesse relevante à administração social;
- VI** - fornecer, quando solicitado, informações sobre assuntos de interesse à organização e ao aperfeiçoamento dos serviços associativos;
- VII** - submeter-se às obrigações e prazos pactuados em contratos de programa, rateio e de gestão associada, bem como aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos e de outros preços públicos, seus reajustes e revisões;
- VIII** - comparecer às reuniões e eleger os membros da Diretoria Administrativa;
- IX** - zelar, através da sua Secretaria Municipal de Saúde, no sentido de cumprir os protocolos e diretrizes estabelecidas para utilização dos serviços médicos próprios ou de terceiros conveniados com o CISNORPI;
- X** - observar as disposições estatutárias.

Art. 31 Os municípios consorciados respondem solidariamente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, expressa ou tacitamente, em nome deste.

Parágrafo Único. Além das obrigações institucionais, os municípios consorciados obrigam-se ao pagamento dos custos dos serviços, aquisição de equipamentos e sua manutenção, taxas, preços públicos ou quaisquer outros compromissos por eles próprios assumidos, inerentes à execução de sua finalidade social.

Art. 32 Os membros da Diretoria Administrativa do CISNORPI, não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas com a ciência e em nome do consórcio, mas assumirão a responsabilidade pelos atos praticados de forma contrária à Lei e às disposições contidas no presente Estatuto.

CAPÍTULO VII

DO USO E SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS

Art. 33 Terão acesso ao uso dos serviços prestados do CISNORPI, os municípios consorciados adimplentes com os valores devidos.

Art. 34 Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada Município associado pode colocar à disposição do consórcio bens de seu próprio patrimônio e os serviços de sua própria administração para uso comum, de acordo com a regulamentação que for ajustada com os consorciados, respondendo o CISNORPI pela manutenção e conservação dos referidos bens.

Art. 35 Os municípios consorciados que atrasarem os pagamentos dos serviços, obrigações, taxas ou serviços públicos por um período de 30 (trinta) dias terão o fornecimento dos serviços suspensos até regularização das pendências, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor da referida despesa, acrescida da respectiva atualização financeira.

§ 1º. Do ato de suspensão do consorciado caberá recurso ao Conselho de Administração, depois de pedido de reconsideração interposto à Diretoria Administrativa, no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados da ciência dos respectivos atos, após regular notificação expressa do interessado.

§ 2º. O Município em débito com o consórcio, não poderá votar ou se votado nas Assembléias Gerais.

CAPÍTULO VIII

DA RETIRADA, EXCLUSÃO E CASOS DE EXTINÇÃO

Art. 36 O Município consorciado poderá se retirar, a qualquer momento, do consórcio, desde que denuncie sua participação com prazo nunca inferior a 90 (noventa) dias, cuidando os demais Municípios associados de acertar os termos da redistribuição dos custos dos planos, programas ou projetos de que participara o Município retirante.

Parágrafo Único. A retirada do consorciado não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 37 Será excluído do quadro social do CISNORPI, após prévia suspensão, por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho de Administração, ouvida a Diretoria Administrativa, sempre por justa causa fundamentada, quando o Município consorciado:

I - deixar de cumprir os deveres associativos descritos neste Estatuto ou agir contrariamente aos princípios éticos e deontológicos defendidos pelo CISNORPI;

II - deixar de consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio;

III – deixar de pagar os valores devidos ao CISNORPI pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos, através de ação própria;

IV – deixar de fornecer informações, oficialmente requeridas pela Diretoria Administrativa ou impedir diligências necessárias à avaliação, aprimoramento da gestão, controle interno e verificação operacional do resultado dos programas e projetos desenvolvidos pelo CISNORPI.

CAPÍTULO IX

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 38 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 X

DOS RECURSOS HUMANOS

Art. 39 Os Municípios consorciados poderão ceder servidores ao consórcio, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º. Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhes 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 Município 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.

Art. 40 Os servidores públicos dos Municípios consorciados poderão ser requisitados com ou sem ônus para o consórcio e, poderão, em razão de necessidade justificada, assumir funções gratificadas remuneradas no consórcio, desde que o ato não se caracterize acumulação de cargos públicos.

Parágrafo Único. O Servidor requisitado e cedido sem ônus para o consórcio, continuará submetido ao regime jurídico do cedente.

CAPÍTULO XI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41 Este Estatuto será levado a registro no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, de conformidade com a Lei Civil.

Art. 42 O CISNORPI deverá observar no ato de sua transformação para Consórcio Público e no desenvolvimento de suas atividades a legislação Federal, Estadual e dos Municípios que o integram, adequando-se, quando necessário, de forma a evitar conflitos de Leis.

Art. 43 A Secretaria Executiva do CISNORPI, em prazo a ser fixado pela Diretoria Administrativa, deverá providenciar a alteração do regimento interno adequando-o ao novo estatuto social.

Art. 45 A Diretoria Administrativa e Secretaria Executiva adotarão as providências necessárias para a celebração dos contratos de que dispõe este estatuto.

Art. 46 Os diretores, conselheiros, instituidores ou benfeitores, não perceberão qualquer tipo de remuneração e nem usufruirão de vantagens ou benefícios a qualquer título.

Art. 47 A Secretaria Executiva, no início da vigência deste estatuto providenciará junto aos órgãos competentes o seu registro, bem como as alterações perante a Receita

Federal e outros órgãos em que sejam necessárias, considerando-se a nova forma de associação e personalidade jurídica.

Art. 48 O CRESEMS – Conselho Regional de Secretários Municipais de Saúde, formado pela representação das secretarias de saúde dos Municípios consorciados é órgão consultivo com relação aos serviços prestados pelo CISNORPI, podendo participar de reuniões que tratem de assuntos de interesse dos consorciados, com direito à voz e sugestões, podendo:

I - Estabelecer e sugerir ao Presidente da Diretoria Administrativa, as diretrizes que poderão ser observadas na elaboração de plano de atividades e plano de trabalho do consórcio.

II - Propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária do consórcio acompanhando a movimentação e destinação dos recursos;

III - Avaliar e fiscalizar os serviços prestados à população;

IV - Encaminhar para apreciação pela Diretoria Administrativa, solicitação de convocação de reunião do Conselho de Administração, após decisão por maioria de seus integrantes;

V - Solicitar a Diretoria Administrativa, inclusão de assuntos em sua pauta de reuniões;

VI - Estudar e propor formas de melhorar o funcionamento do consórcio, quanto à prestação de serviços e execução de ações de saúde;

Art. 49 Os Municípios Consorciados elegem o Foro da Comarca de Jacarezinho Pr, para dirimir eventuais dúvidas que porventura surjam referentes ao Estatuto Social do CISNORPI.

Jacarezinho, Estado do Paraná, 19 de julho de 2011.

Luiz Carlos Peté dos Santos

Presidente

João Renato Custódio

Secretário

Eduí Gonçalves

Vice-Presidente

Alfredo Franco Ayub

Diretor-Executivo

José Cleber Carulla

Advogado – O.A.B. 19.576 PR

ANEXO C ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO SETENTRIÃO PARANAENSE – CISAMUSEP

Pelo presente instrumento, os Municípios citados no artigo 3º, devidamente autorizados por suas respectivas Leis Municipais e conforme disposto no artigo 30, inciso VII, da Constituição Federal combinado com o artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº. 8.080 de 19 de setembro de 1990; artigo 3º, parágrafo 3º, da Lei Federal nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990; Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964; Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000; Lei Federal nº. 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e Lei Complementar do Estado do Paraná nº. 82, de 24 de junho de 1998, constituem o Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense - CISAMUSEP, que será regido pelas seguintes normas:

CAPÍTULO I

DENOMINAÇÃO, SEDE, FORO, PRAZO, DURAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ATUAÇÃO

Art. 1 - O Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense - CISAMUSEP, fundado em 17 de dezembro de 2001, tem sede e foro na Avenida Cidade de Leiria, 416/432, Centro, CEP 87013-280, na cidade e comarca de Maringá, Estado do Paraná, será constituído sob a forma de Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, nos termos da Lei Federal nº. 11.107/2005.

Art. 2º - O CISAMUSEP é constituído por prazo indeterminado, devendo reger-se pelas normas do Código Civil Brasileiro, Lei Federal nº. 11.107/2005 e Legislação pertinente, pelo presente Estatuto e pela regulamentação que vier a ser adotada pelos seus órgãos.

Parágrafo único - Por se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o CISAMUSEP 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. 3º - São integrantes do CISAMUSEP todos os Municípios integrantes da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP, representados neste ato pelos Prefeitos de Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo,

Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Mello, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São Jorge do Ivaí, Sarandi, Uniflor, além daqueles que ingressarem após esta data, em conformidade com os requisitos exigidos por este Estatuto, na forma da Lei.

Art. 4º – Para ingressar no Consórcio, o Município deve apresentar pedido formal assinado pelo seu Prefeito, possuir lei autorizativa e dotação orçamentária específicas ou créditos adicionais suficientes, obrigando-se ao pagamento do valor correspondente à sua participação inicial e demais despesas assumidas por adesão ao contrato de rateio.

Parágrafo 1º - É facultado o ingresso de associado ao Consórcio a qualquer momento, atendidas as condições do caput deste artigo e aprovação do Conselho Diretor.

Parágrafo 2º - Além do pagamento do valor correspondente a participação inicial dos Municípios fundadores, devidamente corrigida, o Município recém consorciado submeter-se-á aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste e revisão.

Art. 5º – A área de atuação do CISAMUSEP será formada pelos territórios dos Municípios associados que o integram, constituindo uma unidade territorial inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS OU FINS SOCIAIS

Art. 6º – São Finalidades do CISAMUSEP:

I – obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS nos municípios consorciados, além de garantir a implantação de serviços públicos suplementares e complementares, através de gestão associada, contratos de programa e rateio, conforme estipulado na Constituição Federal, artigos 196 a 200;

II - representar o conjunto dos municípios que o integram em assuntos de saúde e serviços médicos de interesse comum perante quaisquer entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;

III - planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover a Saúde dos habitantes da região e implantar serviços afins, tendo como esteio as regras e condições previstas pela Lei Federal nº. 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007;

IV - assegurar a prestação de serviços de saúde à População dos municípios consorciados, de maneira eficiente, eficaz e igualitária, inclusive a execução direta ou indireta, suplementar e complementar dos serviços de saúde e médicos disponíveis naqueles municípios, mediante a pactuação de Contrato de Rateio e pagamento de preço público;

V - otimizar o uso dos recursos humanos e materiais colocados à disposição do consórcio;

VI - promover o fortalecimento dos centros de especialidades de saúde existentes nos municípios consorciados;

VII - propiciar a integração das diversas instituições públicas e privadas para melhor operacionalização das atividades de saúde;

VIII - representar os municípios que integram em assuntos de interesse comum sobre saúde pública e serviços médicos, perante quaisquer autoridades ou instituições;

IX - criar instrumentos de controle acompanhamento e avaliação dos serviços de saúde prestados a população regional;

X - planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas à promoção da saúde dos habitantes dos municípios consorciados, em especial, apoiando serviços e campanhas do Ministério da Saúde e Secretaria de Saúde do Estado;

XI - viabilizar a existência de infra-estrutura de saúde regional na área territorial do CISAMUSEP.

Parágrafo único - Para o cumprimento de suas finalidades o CISAMUSEP poderá:

I - adquirir os bens que entender necessários, os quais integrarão o seu patrimônio;

II - firmar convênios, contratos, termos de parceria, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo;

III - prestar a seus associados serviços de acordo com a disponibilidade existente, especialmente assistência técnica fornecendo inclusive recursos humanos e materiais;

IV - adquirir equipamentos e insumos necessários à saúde da população pertencentes aos municípios de abrangência deste consórcio;

V – contratar profissionais especializados para prestação de serviços médicos e de saúde em sua sede ou estabelecimentos de saúde na sede dos entes consorciados, inclusive a complementação de serviços nas redes credenciadas municipal e estadual de saúde;

VI – administrar direta ou indiretamente, por concessão, permissão, contrato de gestão ou termo de parceria similar, os serviços médicos e de saúde, programas governamentais, projetos afins e relativos às áreas de sua atuação, de forma suplementar ou complementar, desde que disponível pelos municípios associados, mediante contrato de gestão e pagamento de preço público, nos termos da Lei Federal nº. 11.1072005;

VII – ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos Consorciados, inclusive por entes da Federação, dispensada a licitação;

VIII – exercer a gestão associada de serviços públicos na área da saúde pública médica e odontológica, ambulatorial e especializada, na forma prevista pelo Contrato de Programa.

CAPÍTULO III

ADMINISTRAÇÃO

Art. 7º - O CISAMUSEP terá a seguinte estrutura básica:

I - Conselho Diretor;

II - Conselho Fiscal;

III - Comissão Técnica Consultiva;

IV - Secretaria Executiva.

Art. 8º – O Conselho Diretor é o órgão de deliberação do CISAMUSEP, constituído pelos Municípios associados efetivos em pleno gozo de seus direitos, e será convocado obrigatória e ordinariamente, através de Assembléia Geral.

Parágrafo único – A Assembléia Geral se trata da instância máxima do Consórcio Público e será convocada para ao final de cada ano fiscal apreciar as contas da entidade e, a cada 02 (dois) anos, eleger o Conselho Diretor e o Conselho Fiscal.

Art. 9º – A convocação para reunião do Conselho Diretor se dará por carta, fac-símile, correio eletrônico ou por edital, este último afixado na sede do CISAMUSEP com 10 (dez) dias de antecedência, sendo que o quorum mínimo para a reunião será de 50% (cinquenta por cento) + (mais) 01 (um) dos Associados em pleno gozo de seus direitos

em primeira convocação, e em segunda convocação, após 01 (uma) hora, com qualquer número de presentes.

Art. 10 – As deliberações do Conselho Diretor quer seja ordinária ou extraordinária, serão tomadas por voto concorde de 2/3 (dois terços) dos presentes à reunião, não podendo ele deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de 1/3 (um terço) dos Municípios associados, sem segunda convocação.

Art. 11 - O Conselho Diretor será presidido pelo Prefeito, de um dos Municípios Associados, após eleição, para o mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição consecutiva por mais de uma vez, em função da condição e interesse públicos do CISAMUSEP.

Parágrafo 1º – A votação será em 02 (dois) turnos, considerando-se eleito no primeiro turno o candidato que obtiver 50% +1 (cinquenta por cento mais um) dos votos válidos. Não sendo alcançando este percentual por nenhum dos candidatos, será imediatamente procedida nova votação, considerando-se, assim, eleito o mais votado.

Parágrafo 2º - Acontecendo empate e não havendo consenso considerar-se-á eleito o candidato mais idoso.

Art. 12 - Na mesma ocasião, será escolhido o Vice-Presidente que substituirá o Presidente nas suas ausências e impedimentos, o Secretário e o Segundo Secretário do Conselho Diretor, além dos membros do Conselho Fiscal, para exercer para o mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição consecutiva por mais de uma vez.

Art. 13 – A eleição do Presidente, do Vice-Presidente, dos Secretários e do Conselho Fiscal será realizada no último bimestre do mandato e a posse ocorrerá em Janeiro do ano subsequente.

Art. 14 – O Conselho Fiscal será constituído por 03 (três) Membros Efetivos e 03 (três) Membros Suplentes integrantes do Conselho Diretor, eleitos na forma do artigo 12.

Parágrafo único – O Conselho Fiscal escolherá entre seus membros o seu Presidente, Vice-Presidente e Secretário, por consenso ou escrutínio secreto, obedecendo às normas e critérios estabelecidos pelo artigo 11, parágrafos 1º e 2º deste Estatuto.

Art. 15 - A Comissão Técnica Consultiva será composta por 06 (seis) membros, a serem indicados após a eleição do Presidente e demais componentes da Diretoria.

Parágrafo 1º – A indicação será paritária, cabendo ao Conselho Diretor a indicação de 50% (cinquenta por cento) dos membros, escolhidos entre os Secretários

Municipais de Saúde dos Municípios participantes do consórcio, e à Secretaria Estadual de Saúde a indicação dos outros 50% (cinquenta por cento).

Parágrafo 2º – Caberá a CTC assessorar tecnicamente o Conselho Diretor quanto aos aspectos referentes a recursos humanos e financeiros, investimentos, regulamentação de serviços e outros pertinentes à execução dos objetivos propostos no contrato de rateio.

Parágrafo 3º - Exige-se o quorum mínimo de 04 (quatro) membros para qualquer deliberação da Comissão. As propostas deverão ser encaminhadas para aprovação do Conselho Diretor.

Art. 16 – A Estrutura Administrativa do CISAMUSEP será constituída pela Secretaria Executiva, consistindo-se no órgão destinado a promover a realização dos fins a que se destina o Consórcio, composta por 01 (um) Secretário Executivo, 01 (um) Controlador Interno, 02 (dois) Assessores Executivos; 02 (dois) Assistentes Executivos e pelas Unidades Administrativas de Apoio Técnico, cujos titulares serão nomeados após a indicação do Presidente e demais componentes da Diretoria e, Quadro de Pessoal, assim discriminada:

I – DIRETORIA ADMINISTRATIVA	II – DIRETORIA FINANCEIRA:
I.a – Gerência Administrativa;	II.a – Gerência Financeira;
I.b – Gerência de Compras e Licitação;	II.b – Gerência de Contabilidade;
I.c – Gerência de Recursos Humanos;	II.c – Gerência de Execução Orçamentária e,
I.e – Gerência de Patrimônio e,	I.d – Gerência de Informática.
I.f – Gerência de Serviços Gerais.	

III – DIRETORIA DE PRODUÇÃO MÉDICA:	IV – DIRETORIA DE PROMOÇÃO À SAÚDE
III.a – Gerência de Produção Médica	IV.a – Gerência de Serviços Médicos;
III.b – Gerência de Auditoria de Serviços de Saúde;	IV.b – Gerência de Serviços Odontológicos;
III.c – Gerência de Protocolo e Agenda Médica;	IV.c – Gerência de Serviços de Enfermagem

	IV.d – Gerência de Farmácia e,
	IV.e – Gerência de Serviços Ambulatoriais.

Parágrafo 1º - O Secretário Executivo deverá ter experiência comprovada na área administrativa de Saúde Pública, com formação superior e será indicado pelo Conselho Diretor.

Parágrafo 2º - Os cargos de Execução, Direção, Gerência, Assessoria e Assistência serão preenchidos por indicação do Secretário Executivo e aprovação do Conselho Diretor.

Parágrafo 3º – Dentre os Órgãos da Administração, somente os componentes da Secretaria Executiva serão remunerados mediante Cargos em Confiança (CC) ou Funções Gratificadas (FG), estas concedidas apenas ao Pessoal Efetivo, em valores estipulados e aprovados por Resolução do Conselho Diretor, sendo que as funções gratificadas (FG) terão por base de cálculo o percentual de 50% (cinquenta por cento) do referido cargo de confiança.

Parágrafo 4º - O quadro de pessoal efetivo do CISAMUSEP será contratado através de seleção competitiva pública, contido no Plano de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, devidamente autorizada por decisão do Conselho Diretor e ratificada em Assembléia Geral.

Art. 17 – Compete privativamente ao Conselho Diretor:

- I – eleger os administradores;
- II – destituir os administradores;
- III – aprovar as contas e,
- IV – alterar o estatuto.

Parágrafo único – Para as deliberações a que se referem os incisos II (destituir os administradores) e IV (alterar o estatuto), é exigido o voto concorde de 2/3 (dois terços) dos Associados efetivos presentes à Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim, não podendo ela deliberar, em primeira chamada, sem a maioria absoluta dos Associados, ou menos de um terço nas convocações seguintes.

Art. 18 – Compete, ainda ao Conselho Diretor:

- I – deliberar sobre os assuntos gerais de gestão do CISAMUSEP, determinando a sua efetiva administração, visando atingir os seus objetivos sociais;

- II – aprovar e modificar o Regimento Interno, bem como resolver e dispor sobre os casos omissos;
- III – aprovar o plano de diretrizes orçamentárias e a proposta orçamentária anual, ambos elaborados pelo Secretário Executivo, de acordo com as diretrizes do Conselho Diretor;
- IV – aprovar a execução dos contratos de programa, contratos de gestão, bem como a planilha de custos estabelecida pelo contrato de rateio;
- V – definir a política patrimonial e financeira e os programas de investimentos do CISAMUSEP;
- VI – deliberar sobre a instituição e alteração e remuneração do quadro de pessoal, inclusive do Secretário Executivo e dos ocupantes dos cargos de chefia e assessoramento;
- VII – indicar e aprovar a indicação do Secretário Executivo e administradores da Secretaria Executiva, bem como determinar suas exonerações ou substituições, conforme o caso, nos termos estabelecidos pelo art. 17, incisos I e II, deste estatuto;
- VIII – aprovar o relatório anual das atividades do consórcio, elaborado pelo Secretário Executivo;
- IX – apreciar até 30 de abril de cada ano o relatório de gestão e o balanço do exercício anterior, após auditoria externa e parecer prévio do Conselho Fiscal;
- X – prestar contas aos órgãos públicos concessionários dos auxílios e subvenções que o CISAMUSEP venha a receber;
- XI – deliberar sobre a aplicação das receitas decorrentes da cobrança de preços públicos e demais custos de manutenção do CISAMUSEP, tendo por base o resultado financeiro obtido pela execução de contratos de rateio, de programa e gestão associada;
- XII – autorizar a alienação dos bens livres do CISAMUSEP bem como seu oferecimento como garantia de operações de créditos;
- XIII – aprovar após a anuência do município cedente à requisição de funcionários municipais para servirem no consórcio;
- XIV – deliberar sobre a exclusão de associados, nos casos previstos no artigo 30, deste Estatuto;
- XVI – autorizar a entrada de novos associados;
- XVII – contratar serviços de auditoria externa;

XVIII – convocar os associados, para atender os dispositivos encartados no art. 8º, deste Estatuto;

XIX – prestar ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos.

Art. 19 – O Conselho Diretor, além da reunião em Assembléia Geral obrigatória anual, prevista pelo artigo 8º, deste Estatuto, se reunirá ordinariamente por convocação do seu Presidente sempre que houver pauta para deliberação e, extraordinariamente, quando convocado por, ao menos, 1/5 (um quinto) de seus membros.

Art. 20 – Compete ao Presidente do Conselho do Diretor:

I – convocar, presidir as reuniões e exercer o voto de qualidade;

II - dar posse aos membros do Conselho Fiscal;

III - representar o CISAMUSEP, ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente podendo firmar contratos ou convênios, bem como constituir procuradores “ad negocia” e “ad judicia”, podendo esta competência ser delegada parcial ou totalmente ao Secretário Executivo, mediante decisão do Conselho Diretor;

IV – abrir e movimentar, juntamente com o Secretário Executivo, contas bancárias e recursos do CISAMUSEP, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente;

V – Promover concursos públicos para contratação de pessoal, de acordo com o Plano de Cargos e Salários a ser instituído e aprovado pelo Conselho Diretor.

Art. 21 – Compete ao Conselho Fiscal:

I - fiscalizar permanentemente a contabilidade do CISAMUSEP;

II - acompanhar e fiscalizar sempre que considerar oportuno e conveniente; quaisquer operações econômicas e financeiras da entidade;

III - exercer o controle de gestão e de finalidades do CISAMUSEP;

IV - emitir parecer sobre balanços e relatórios de contas em geral a serem submetidos ao Conselho Diretor pelo Secretário Executivo;

V – emitir parecer sobre proposta de alterações do presente Estatuto.

Art. 22 – O Conselho Fiscal, através de seu Presidente e por decisão da maioria absoluta de seus integrantes, poderá convocar o Conselho Diretor, para as devidas providências, quando forem verificadas irregularidades na escrituração contábil, nos atos de gestão financeira ou patrimonial ou ainda, inobservância de normas legais, estatutárias ou regimentais.

Art. 23 – Compete ao Secretário Executivo:

- I - promover a execução das atividades do consórcio;
- II - propor a estruturação administrativa de seus serviços, o quadro de pessoal e a respectiva remuneração, a serem submetidos à aprovação do Conselho Diretor;
- III - contratar, enquadrar, promover, demitir e punir funcionários, de acordo com o Plano de Cargos e Salários do CISAMUSEP, bem como, praticar todos os atos relativos ao departamento de pessoal, após submeter sua decisão ao Conselho Diretor, para respectiva aprovação;
- IV - propor ao Conselho Diretor a requisição de servidores públicos para servirem ao Consórcio;
- V - elaborar o plano de atividades plurianual e o plano de diretrizes orçamentárias a serem submetidos à Assembléia Geral até o dia 30 de Setembro;
- VI – encaminhar ao Conselho Diretor as propostas para aprovação da execução dos contratos de programa, contratos de gestão, bem como a planilha de custos estabelecida pelo contrato de rateio;
- VII – elaborar a proposta orçamentária anual, a ser submetida à Assembléia Geral até o dia 30 de novembro;
- VIII - elaborar o balanço e o relatório de atividade anuais a serem submetidos ao Conselho Diretor, após aprovação do Conselho Fiscal;
- IX - elaborar os balancetes para ciência do Conselho Diretor;
- X - elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidas ao CISAMUSEP, para ser apresentada pelo Conselho Diretor ao Órgão Concessor;
- XI - publicar anualmente, em jornal de circulação nos municípios consorciados, o plano de diretrizes orçamentárias, proposta orçamentária anual, cronograma de desembolso, resoluções e o balanço anual do CISAMUSEP;
- XII - movimentar, em conjunto com o Presidente do Conselho Diretor, ou com quem este indicar, as contas bancárias e os recursos do CISAMUSEP;
- XIV - autorizar compras, dentro dos limites do orçamento aprovado pelo Conselho Diretor e fornecimentos que estejam de acordo com o plano de atividades aprovado pelo mesmo Conselho, mediante quotização prévia de preços ou licitação.
- XV - autenticar livros de atas e de registros do CISAMUSEP;
- XVI - designar seu substituto, em caso de impedimento ou ausência, para responder pelo expediente;
- XVII - providenciar as convocações, agendas e locais para as reuniões do Conselho Diretor e Assembléia Geral;

XVIII - providenciar todas as diligências solicitadas pelo Conselho Fiscal.

CAPÍTULO IV

DAS FONTES DE RECURSOS, DO PATRIMÔNIO E DO EXERCÍCIO SOCIAL

Art. 24 - As fontes de recursos para a manutenção do Consórcio, compor-se-ão:

- I – receitas decorrentes da cobrança de preços públicos e demais custos de manutenção do CISAMUSEP, aprovadas pelo Conselho Diretor, a partir do indicativo financeiro estabelecido pelo Contrato de Rateio, no início de cada exercício e pago até o dia dez de cada mês;
- II - a remuneração dos próprios serviços, assessorias e consultorias aos Consorciados;
- III – a receita financeira decorrente da execução de contrato de rateio de programa e gestão associada;
- IV - os auxílios, contribuições e subvenções concedidos por entidades públicas ou privadas;
- V - as rendas de seu patrimônio;
- VI - os saldos de exercícios;
- VII - as doações e legados;
- VIII - o produto de operações de crédito;
- IX - o produto da alienação de seus bens livres e,
- X - as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações financeiras e de capitais.

Art. 25 - O patrimônio do CISAMUSEP compor-se-á:

- I – pelos bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título;
- II – pelos bens e direitos que lhe forem transferidos, por entidades públicas ou privadas;
- III - das rendas de seus bens;
- IV - de outras rendas eventuais.

Art. 26 - A aquisição e alienação dos bens imóveis será deliberada pela Assembléia Geral sendo os bens atuais inalienáveis, podendo ser vendidos apenas na hipótese de aquisição de imóvel de preço igual ou superior.

Art. 27 - O exercício social encerrar-se-á, anualmente, em 31 de dezembro.

Art. 28 – Até o dia 30 de abril de cada ano deverá ser apresentado pelo Presidente do Conselho Diretor, para deliberação, o Relatório de Gestão, o Balanço do Exercício Anterior, Parecer do Conselho Fiscal e Auditoria Externa, em Assembléia Geral.

CAPÍTULO V

DOS DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS ASSOCIADOS

Art. 29 - São direitos dos Municípios associados:

- a) - tomar parte nas Assembléias Gerais, discutir, votar e ser votado;
- b) - propor ao Consórcio medidas que entenderem úteis às suas finalidades;
- c) - usufruir os programas, da assistência e dos benefícios prestados pelo Consórcio;
- d) – estabelecer por lei própria as competências a serem transferidas ao Consórcio, para realização de serviços objetos de gestão associada, com indicação de áreas específicas em que serão prestados.

Art. 30 - São deveres dos Municípios associados:

- a) - colaborar eficientemente para a consecução dos fins e objetivos do Consórcio;
- b) - acatar as decisões da Assembléia Geral e deliberações do Conselho Diretor e Conselho Fiscal, bem com as determinações técnicas e administrativas da Secretaria Executiva;
- c) - efetuar, tempestivamente, o pagamento dos encargos e outros débitos ao Consórcio;
- d) - aceitar e desempenhar com diligência os encargos que lhe competirem por eleição ou designação estatutária;
- e) - comunicar ao Conselho Fiscal qualquer irregularidade de que tiver conhecimento e sugerir a adoção de medidas que forem de interesse relevante à administração social;
- f) - fornecer, quando solicitado, informações sobre assuntos de interesse à organização e ao aperfeiçoamento dos serviços associativos;
- g) - submeter-se às obrigações e prazos pactuados em contratos de programa, rateio e de gestão associada, bem como aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos e de outros preços públicos, seus reajustes e revisões;
- h) - comparecer às reuniões e eleger os membros do Conselho Diretor e Conselho Fiscal;
- i) - observar as disposições estatutárias.

Art. 31 - Os Municípios associados respondem solidariamente pelas obrigações que os representantes legais do CISAMUSEP contraírem expressa ou tacitamente, em nome deste.

Parágrafo único – Além das obrigações institucionais, os Municípios associados obrigam-se pelo pagamento dos custos dos serviços, aquisição de equipamento e sua manutenção, taxas, preços públicos ou quaisquer outros compromissos por eles próprios assumidos, inerentes à execução de sua finalidade social.

Art. 32 - Os membros da Diretoria do CISAMUSEP não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas com a ciência e em nome da associação, mas assumirão a responsabilidade pelos atos praticados de forma contrária à Lei às disposições contidas no presente Estatuto.

CAPÍTULO VI

DO USO DOS BENS E SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS

Art. 33 – Terão acesso ao uso dos bens e serviços do CISAMUSEP, todos aqueles Municípios associados que contribuírem para a sua aquisição e manutenção.

Art. 34 – Tanto o uso dos bens como dos serviços serão regulamentados, em cada caso, pelos respectivos Municípios associados, através de termo de Autorização.

Art. 35 – Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada Município associado pode colocar à disposição do Consórcio bens de seu próprio patrimônio e os serviços de sua própria administração para uso comum, de acordo com a regulamentação que for ajustada com os consorciados, respondendo o CISAMUSEP pela manutenção e conservação dos referidos bens.

Parágrafo único – Os bens patrimoniais colocados à disposição do CISAMUSEP, através de termos de cessão de uso, pelos Municípios associados, não serão incorporados, mesmo que temporariamente, ao patrimônio do consórcio.

Art. 36 - Os Municípios consorciados que atrasarem os pagamentos dos serviços, obrigações, taxas ou serviços públicos por um período de 10 (dez) dias terão o fornecimento dos serviços suspensos até regularização das pendências, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor da referida rubrica ou despesa, acrescida da respectiva atualização financeira.

Parágrafo único – Do ato de suspensão do Associado caberá recurso ao Conselho Diretor, depois de pedido de reconsideração interposto à Secretaria Executiva, no

prazo máximo de 15 (quinze) dias contado da ciência dos respectivos atos, após regular notificação expressão do interessado.

CAPÍTULO VII

DA RETIRADA, EXCLUSÃO E CASOS DE EXTINÇÃO

Art. 37 – O Município associado poderá se retirar, a qualquer momento, da Associação, desde que denuncie sua participação com prazo nunca inferior a 90 (noventa) dias, cuidando os demais Municípios associados de acertar os termos da redistribuição dos custos dos planos, programas ou projetos de que participara o Município retirante.

Parágrafo único – A retirada do Consorciado não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 38 – Será excluído do quadro social do CISAMUSEP, após prévia suspensão, por decisão do Conselho Diretor, ouvido o Conselho Fiscal, sempre por justa causa, fundamentada e por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Diretor, quando o Município Associado:

- I - deixar de cumprir os deveres de associativos descritos neste Estatuto ou agir contrariamente aos princípios éticos e deontológicos defendidos pelo CISAMUSEP;
- II - deixar de consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio;
- III - inexistir pagamento dos recursos devidos ao CISAMUSEP por 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos, através de ação própria que venha a ser promovida pelo CISAMUSEP;
- IV – deixar de fornecer informações, oficialmente requeridas pelo Conselho Diretor ou impedir diligências necessárias à avaliação, aprimoramento da gestão, controle interno e verificação operacional do resultado dos programas e projetos desenvolvidos pelo CISAMUSEP.

Parágrafo único – Do ato de exclusão do Município, caberá recurso ao Conselho Diretor, depois da apresentação de pedido de reconsideração à Secretaria Executiva, nos prazos e condições previstas no parágrafo único, do art. 36, deste estatuto.

Art. 39 – O CISAMUSEP somente será extinto, por deliberação e aprovação de 2/3 (dois terços) dos Municípios associados, com direito a voto, presentes à Assembléia geral Extraordinária, especialmente convocada para este fim, não podendo ela deliberar em quaisquer das convocações sem a maioria absoluta dos Municípios associados.

Art. 40 - Caso seja extinta a Associação o remanescente de seu patrimônio líquido será destinado, por deliberação dos Municípios associados, à entidade de fins não econômicos que preferencialmente tenha o mesmo objeto social do Consórcio extinto.

Parágrafo único – Em caso de inexistência de referida entidade, na área de atuação do CISAMUSEP, será dada preferência a outro Consórcio Público de atuação intermunicipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

CAPÍTULO VIII

PRINCÍPIOS ÉTICOS E DEONTOLÓGICOS

Art. 41 – O consórcio adotará princípios éticos e deontológicos com a observância do seguinte:

- I – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, racionalidade, economicidade, razoabilidade e eficiência em todos os seus atos e decisões;
- II – Concurso Público, na modalidade de seleção pública para o recrutamento e admissão de seus empregados efetivos;
- III – licitação sob diferentes modalidades, apenas estabelecidas em lei;
- IV – busca constante do bom uso de seus recursos materiais a fim de evitar toda e qualquer forma de desperdício ou perdas;
- V – organização do seu orçamento e da sua escrita contábil nos termos da Lei Federal n.º.4320, de 17 de março de 1964;
- VI – controle externo relativo à aplicação de recursos financeiros;
- VII – regramento às normas estabelecidas pela Lei Federal nº. 11.107/2005;
- VIII – o compromisso dos Presidentes do Conselho Diretor, Conselho Fiscal e do titular do cargo de Secretário Executivo, a partir das eleições, admissões, posses e investiduras nas suas respectivas funções e cargos de ficarem impedidos de:
 - a) - firmar ou manter contrato, em especial os comutativos, ou sinalagmáticos com pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, nacional, estrangeira ou internacional, de que seja proprietário, controlador, diretor ou que na qual exerça ou natureza com o consórcio;

- b) - aceitar ou exercer função, cargo ou emprego remunerado, em entidade similar ao consórcio, no Estado ou País;
- c) - nomear ou contratar parente natural ou consanguíneo, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, ou parente civil ou afim, para o exercício de cargo de confiança ou em comissão;
- d) - fazer uso do nome, das propriedades, dependências, instalações, benfeitorias, equipamentos, serviço em seu proveito próprio sem consentimento formal do consórcio;
- e) - fornecer cópia de documentos a seus associados, mediante requerimento fundamentado, no prazo de 15 dias.

CAPÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, FINAIS E HISTÓRICO

Art. 42 - O Consórcio, por sua Diretoria, será a única competente para representar os associados em todas as manifestações de caráter coletivo ou público.

Parágrafo único – O CISAMUSEP tem legitimidade para representar seus associados, judicial ou extrajudicialmente na defesa dos interesses destes.

Art. 43 - É vedado ao CISAMUSEP prestar aval, garantia ou qualquer outra modalidade de caução.

Art. 44 – Os servidores públicos dos Municípios Associados poderão ser requisitados com ou sem ônus para o Consórcio e, poderão, em razão de necessidade justificada, assumir funções gratificadas remuneradas no Consórcio, desde que o ato não se caracterize acumulação de cargos públicos.

Parágrafo único: O Servidor requisitado que for cedido sem ônus para o Consórcio, continuará submetido ao regime jurídico do cedente.

Art. 45 – Os votos de cada membro do Conselho Diretor serão singulares, independentemente dos investimentos feitos pelo Município associado que representam na associação.

Art. 46 – Os Municípios Associados elegem o Foro da Comarca de Maringá-PR, sede do CISAMUSEP para dirimir eventuais dúvidas, que porventura surjam, referentes ao presente Estatuto.

Art. 47 – O Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Parananense - CISAMUSEP, com sede foro na cidade e Comarca de Maringá - Paraná, é regido pelas normas do Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº 10.406, de 10.01.2002),

constituído sob a forma de Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, nos termos da Lei Federal nº. 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007.

Art. 48 - O presente Estatuto foi aprovado originalmente pela Assembléia Geral Extraordinária, em data de 17 de dezembro de 2001, que criou o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense - CISAMUSEP, sendo que dentre suas alterações Estatutárias anteriores, o Estatuto do CISAMUSEP foi adequado ao Novo Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº 10.406, de 10.01.2002) e ao Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei Federal nº 11.107/2005, passando a ser denominado de Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense - CISAMUSEP, nesta oportunidade em face da aprovação da presente alteração Estatutária, fica o Conselho Diretor do CISAMUSEP autorizado a obter o registro do presente Instrumento no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, na Cidade e Comarca de sua Sede, para que seja constituída nova redação aos artigos 16 "caput", 18 inciso III, 23 inciso XI do Capítulo III - Administração e artigo 36 "caput" do Capítulo VI - Do Uso dos Bens e Suspensão dos Serviços, na seguinte ordem: 1º) - a alteração do artigo 16, "caput" do Capítulo III - Administração, estabelece alteração da Estrutura Administrativa do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense – CISAMUSEP, com a criação da Unidade de Controle Interno - Controladoria Interna, nos termos fixados pelo E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como a adequação da nomenclatura das Gerências de Controle Interno e de Protocolo Geral e Prontuários, da Diretoria de Produção Médica, que passam a ser denominadas, respectivamente, de "Gerência de Auditoria de Serviços de Saúde" e "Gerência de Protocolo e Agenda Médica"; 2º) - as alterações nos artigos 18, inciso III e, 23, inciso XI, do Capítulo III - Administração, tratam da exclusão da expressão "plano de atividades plurianual" e, 3º) - a alteração do "caput" do artigo 36, do Capítulo VI - Do Uso dos Bens e Suspensão dos Serviços, que estabelece a substituição da expressão "30 (trinta) dias" pela expressão "10 (dez) dias", conforme deliberação e aprovação pela 8ª Assembléia Geral Extraordinária, aos 23 (vinte e três) dias do mês de outubro do ano de 2009 (dois mil e nove).

Maria Ângela Silveira Benatti

SECRETÁRIA

Silvio Magalhães Barros II

PRESIDENTE

Reinaldo Rodrigues de Godoy

Advogado – OAB/PR 17.543